

От сотрудничества к солидарности: координация интересов в стратегическом пространственном планировании

КОТОВ АЛЕКСАНДР ВЛАДИМИРОВИЧ,
к.э.н., с.н.с. Института Европы РАН,
с.н.с. Института экономики и организации
промышленного производства СО РАН

Секция «Пространственное развитие: от макрорегионов до населенных
пунктов, административных районов и микрорайонов»

Уточнение приоритетов федеральной пространственной политики и потребность в координации интересов

- Стратегическое пространственное планирование в России неотделимо от **принципов социального государства, равенства субъектов и глубокой привязанности к национальному богатству и территориальному разнообразию нашей страны.**
- В настоящее время реализация пространственной политики испытывается последовательными кризисными явлениями различной природы, где задачи рентабельности, развития, оптимизации социальной инфраструктуры, согласования частных и общественных интересов **часто противоречат друг другу.**
- **Необходимость возвращения концепции «территории, подлежащей развитию» вместо «территории, «подлежащей управлению»**
- **Главный контраст:** крупнейшие города как острова относительного благополучия становятся разделенными территориями, которые в лучшем случае эксплуатируются ими, в худшем случае - превращаются в промежуточные пространства и игнорируются государственной политикой.

Пространственная эффективность

ПРОСТРАНСТВЕННАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ –

такое использование пространства *как ресурса*, при котором обеспечивается максимально эффективное использование других экономических ресурсов – природных, человеческих, производственных, энергетических, финансовых и др. ввиду их оптимального взаиморасположения, за счет более экономного варианта удовлетворения потребностей фирм и жителей в осуществлении коммуникаций в пространстве, приводящего к наиболее высоким показателям экономического роста.

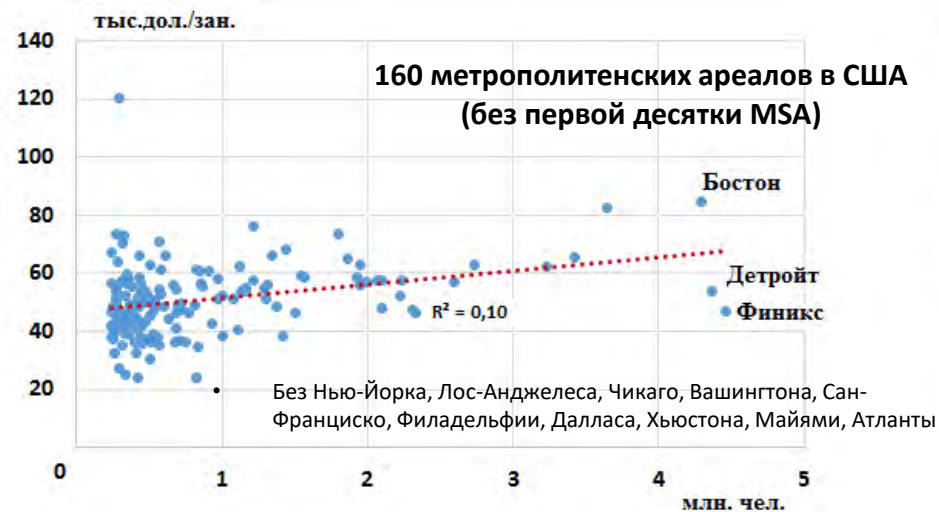
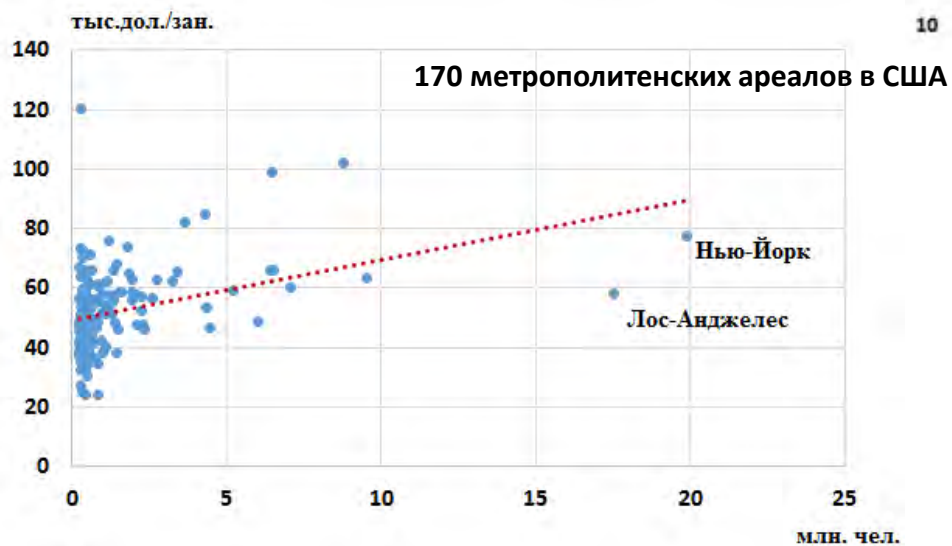
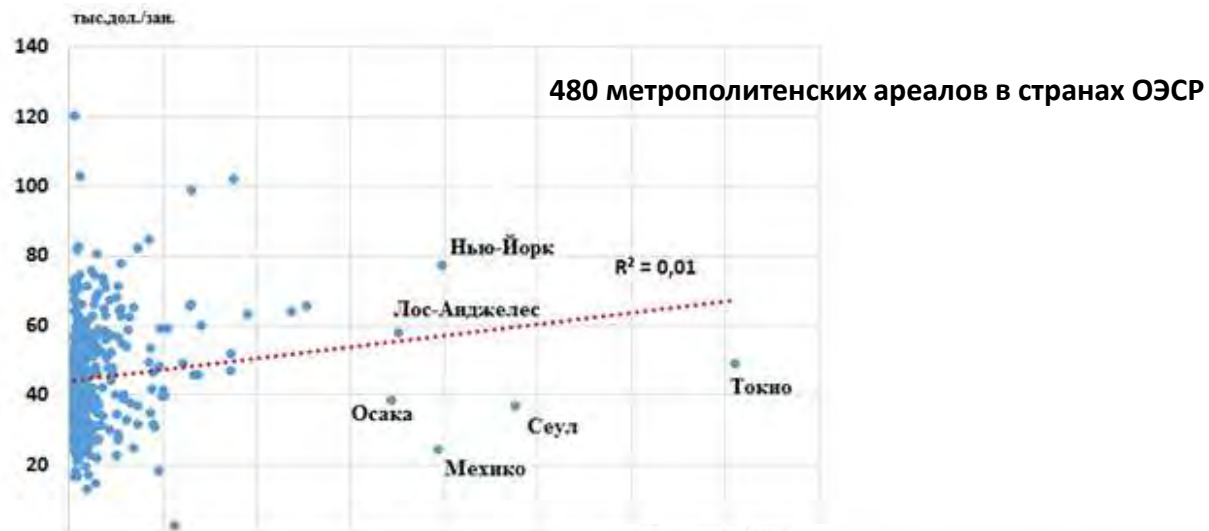


Пространственная справедливость

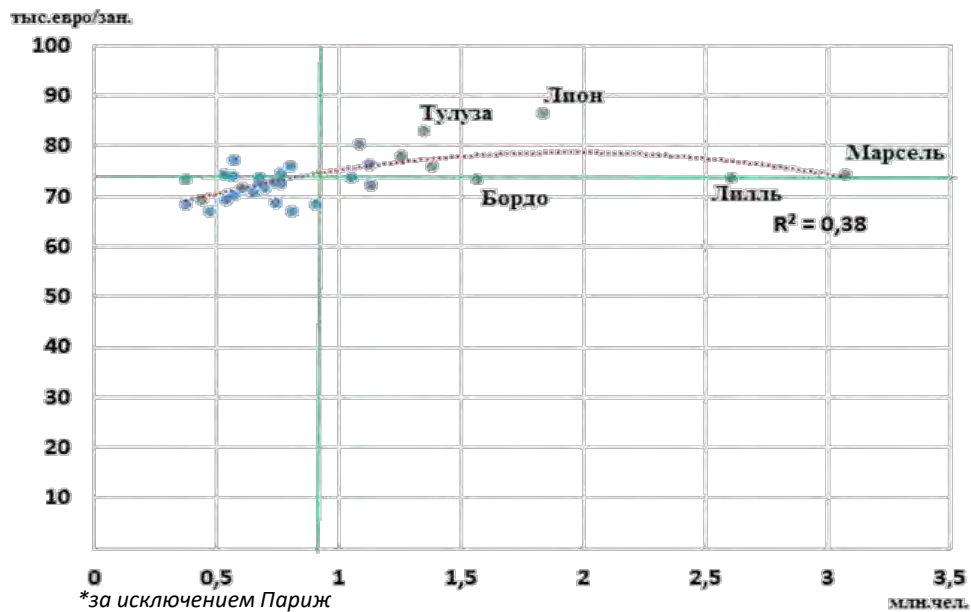
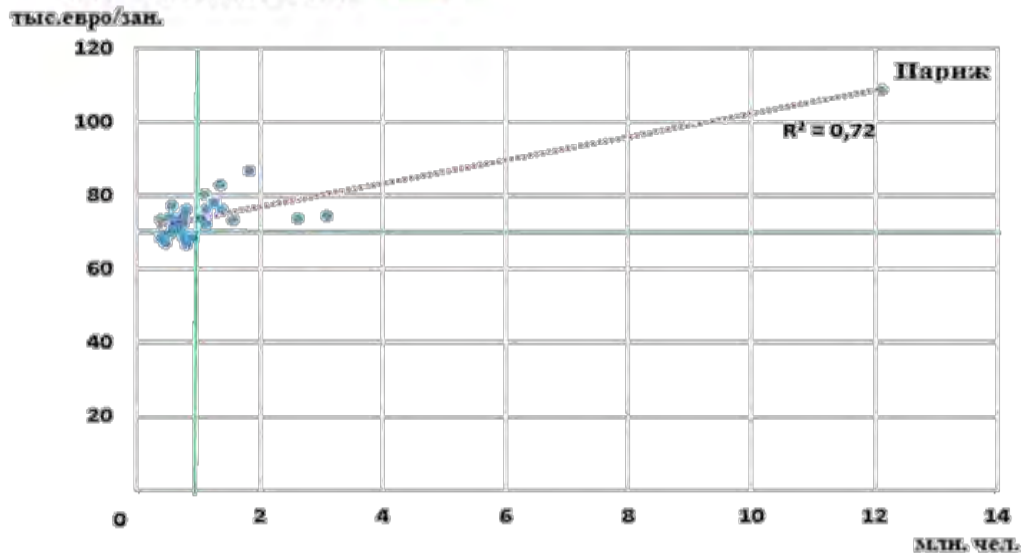
ПРОСТРАНСТВЕННАЯ СПРАВЕДЛИВОСТЬ -

право жителей любой территории на достойную социально-экономическую среду, в том числе, социальные гарантии и обеспечение социального стандарта; комфортная среда проживания; безбарьерная межфирменная и человеческая коммуникация; наличие мест приложения труда и транспортная доступность предоставления услуг образования, здравоохранения, культуры, торговли и т.д.; обеспечение экологической безопасности и др.

Данные ОЭСР: Значимость агломерационных эффектов вследствие масштаба города определяется лишь включением американских городов (170 из 480 метрополитенских ареалов мира)



Выбор целевого варианта пространственного развития в дилемме «масштаб города-эффективность». Пример Франции

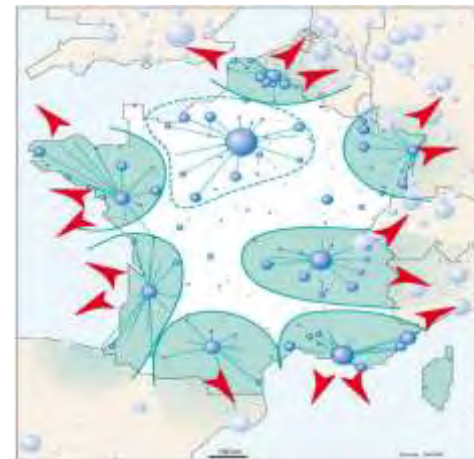


Варианты разработок DATAR

« Le centralisme rénové »
(un scénario néo-jacobin)



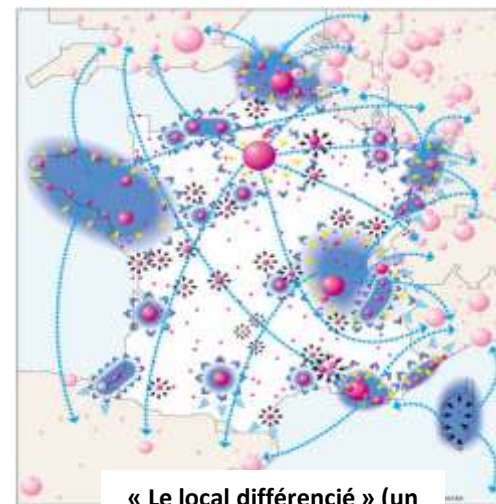
« L'archipel éclaté »
(un scénario néo-libéral)



Целевой сценарий

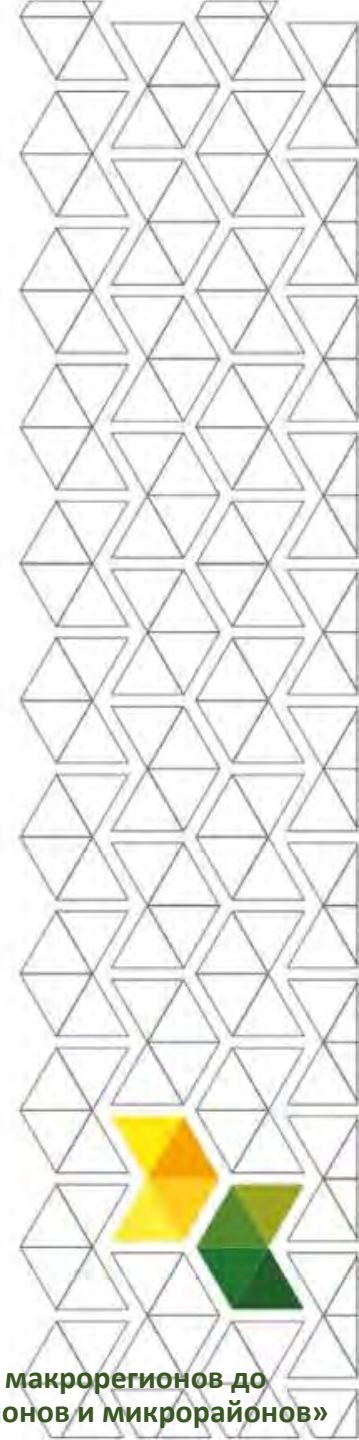


Le « polycentrisme maillé »
(un scénario de l'équité)



« Le local différencié » (un
scénario néo-localiste)

Секция «Пространственное развитие: от макрорегионов до населенных пунктов, административных районов и микрорайонов»



Роль солидарного подхода: не уничтожение пространственной конкуренции, но её укрощение

- Территориальное развитие на основе солидарности несет в себе смысл **необходимости углубленной кооперации и синхронизации** действий внутри и между различными региональными сообществами в вопросах совместного использования ресурсов в соответствии с потребностями различных регионов для коллективного благополучия и повышения реальных доходов граждан
- Многие вопросы территориального развития **становятся чувствительны для различных регионов** (экология, переработка отходов, общие сельскохозяйственные рынки, межрегиональные авиаперевозки, неразрывность транспортной инфраструктуры)
- Необходимо перейти от ярко выраженной конкуренции к солидарному территориальному развитию, которое делает **устаревшим дискуссии о «пространственных дивидендах», «гонорарах»** для отдельных территорий
- Демонстрация взаимных преимуществ крупных социально-экономических проектов, юстировке налоговой политики, лучшем понимании взаимосвязей торгово-экономических взаимосвязей между регионами, между сельской и городской местностью.
- Неоэндогенный подход: синтез федеральной повестки и возможностей местного развития. Принципиальное отрицание существования «неперспективных территорий», признание возможности экономически оправданного развития разных территорий страны, необходимость институционального творчества
- Необходимые условия: межмуниципальные/межрегиональные органы власти/организации - в авангарде пространственного развития, корректировка или остановка механизмов, скрывающих или увеличивающих финансовое неравенство между территориями

Уточнение приоритетов федеральной пространственной политики, задаваемой актуальными документами стратегического планирования верхнего уровня

Стратегия национальной безопасности

- Необходимость укрепления **внутреннего единства**, модернизации экономики и развитие промышленного потенциала
- Ускорить устойчивое развитие российской экономики **на новой технологической основе**
- Приоритет - охрана окружающей среды, сохранение природных ресурсов и рациональное природопользование, **адаптация к изменениям климата**;
- Ответ на рост потребности общества в повышении эффективности государственного управления, **обеспечении социальной справедливости**

Единый план по достижению национальных целей развития

- Сокращение **меж- и внутрирегиональных различий** в уровне и качестве жизни населения
- **Дифференцированный подход** к развитию городских и сельских территорий, повышение роли городских агломераций
- **Ликвидация инфраструктурных ограничений** как на федеральном уровне, повышение связности экономических центров, транспортной доступности сельских и удаленных территорий;
- **Повышение конкурентоспособности региональных экономик**, расширение географии экономического роста;
- **Социально-экономическое развитие геостратегических территорий**

Инициативы социально-экономического развития до 2030 года

- **Пространственно-ориентированные инициативы** («Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения»)
- **Косвенно-ориентированные пространственные инициативы** («Первичное звено здравоохранения для каждого», «Новая атомная энергетика, в том числе малые атомные реакторы для удаленных территорий», «Инфраструктурное меню»)

Связь задач Стратегии национальной безопасности и возможных мер пространственной политики



ЗАДАЧИ	ПРЕДЛАГАЕМЫЕ МЕРЫ
Переход от экспорта первичных сырьевых ресурсов и сельскохозяйственной продукции к их глубокой переработке, развитие существующих и создание новых высокотехнологичных производств и рынков наряду с технологическим обновлением базовых секторов экономики, использованием низкоуглеродных технологий; укрепление единства экономического пространства Российской Федерации, развитие кооперации и хозяйственных связей между субъектами Российской Федерации	Инструменты поддержки пространственно-распределенных цепочек создания стоимости
Реализация масштабных инвестиционных и инновационных программ и проектов, способствующих консолидации научно-технического, производственного и ресурсного потенциала России, насыщение внутреннего рынка товарами российского производства и появление новых передовых научных компетенций	Поддержка межрегиональных проектов умной специализации
устранение дисбалансов в экономике и территориальном развитии Российской Федерации, преодоление инфраструктурных ограничений, развитие инновационной деятельности, увеличение конкурентных преимуществ Российской Федерации	Программы развития «государство-регионы» (первый шаг – структуризация, увязка и защита прорывных проектов развития по субъектам в рамках макрорегионов и защита у вице-премьеров, дальнейшая институционализация механизма)
сокращение дифференциации субъектов Российской Федерации по уровню и темпам социально-экономического развития, качеству жизни, стимулирование развития экономического потенциала регионов, укрепление их бюджетной обеспеченности	ФЦП Сокращение различий 2.0
вовлечение в трудовую деятельность работников, высвобождаемых в связи с автоматизацией производственных процессов, в том числе проживающих в моногородах	Комплексные инвестиционные проекты
совершенствование системы расселения и размещения производительных сил на территории Российской Федерации, преодоление тенденции концентрации субъектов экономической деятельности и населения в столичных агломерациях, обеспечение социально-экономического развития малых и средних городов, а также сельских территорий	Национальный проект по малым и средним городам - основе территориальной структуры.
выработка и реализация на федеральном, региональном, отраслевом и корпоративном уровнях согласованной политики, обеспечивающей переход российской экономики на новую технологическую основу;	Инструменты гражданско-правового контракта, расширенной концессии, институты взаимодействий корпораций и территорий

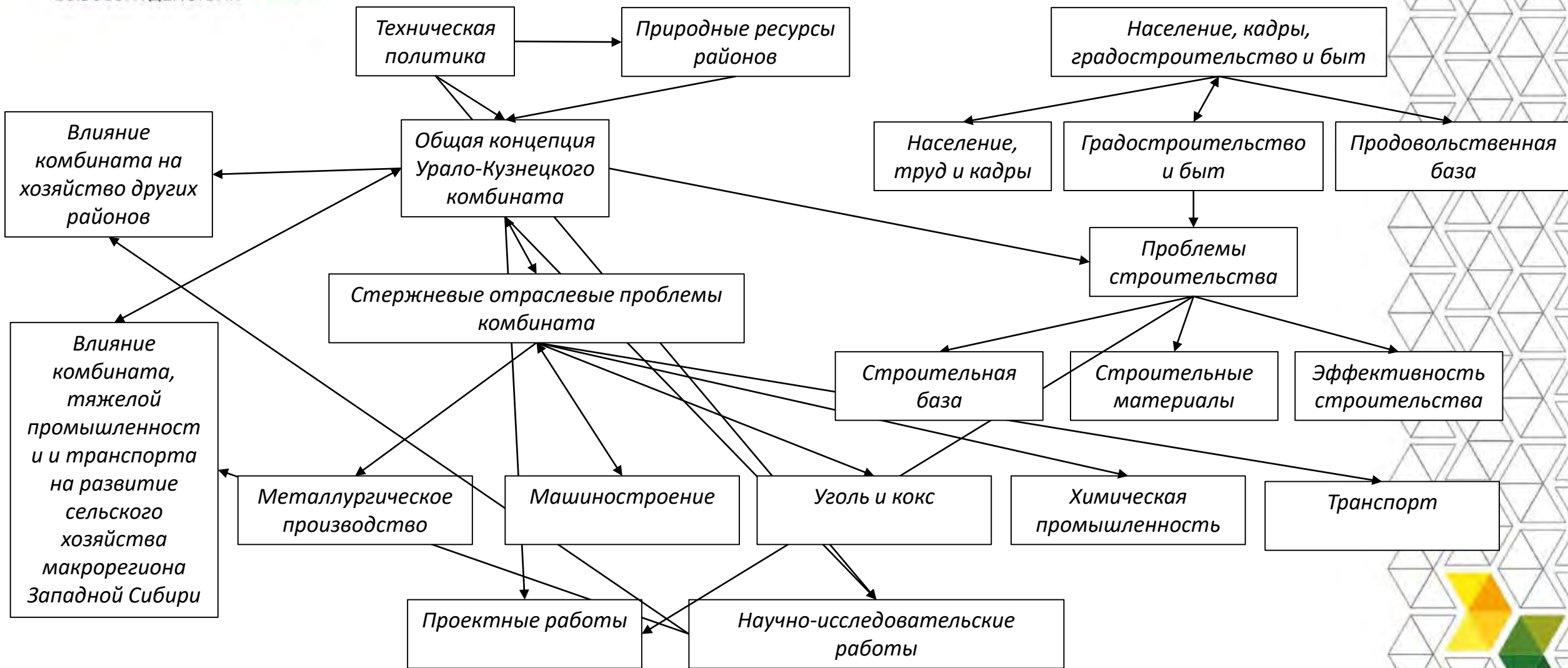
Связь стратегических инициатив и направлений реализации СПР (примеры)

Стратегическая инициатива / Направление СПР	ликвидация инфраструктурных транспортных ограничений федерального значения	энергетическая инфраструктура	ИТ-инфраструктура	сокращение уровня межрегиональной дифференциации	расширение географии и ускорения экономического роста	обеспечение национальной безопасности
Первичное звено здравоохранения для каждого						
Оптимальная для восстановления здоровья медицинская реабилитация						
Инфраструктурное меню						
Экономика замкнутого цикла						
Геология: возрождение легенды						
Доступ в Интернет						
Новая атомная энергетика, в том числе малые атомные реакторы для удаленных территорий						
Развитие производств новых материалов						
Прорыв на рынки СПГ						
Аграрная наука - шаг в будущее развитие АПК						
Круглогодичный Севморпуть						
Беспилотные логистические коридоры						
Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения						
Автономное судовождение						

Действующие инструменты координации интересов в стратегическом пространственном планировании (мониторинг 85 региональных стратегий СЭР)

Приоритеты / зона	Полоса сплошного расселения	Север	Арктика
Содержание связей	Взаимные поставки потребительских товаров и товаров производственно-технического назначения	Обеспечение единства природно-хозяйственных комплексов и межрегиональной транспортно-логистических сетей	Изучение технологий и лучших практик перспективных к внедрению; развитие взаимодействий с южными регионами
Экономика	Поддержка экспортерной промышленности	Обеспечении функционирования ведущих отраслей специализации и сфер жизнедеятельности населения.	Экономическая и технологическая интеграция региона с индустриальными регионами России; ресурсо-наукоемкое развитие;
Инфраструктура	Улучшение транспортной инфраструктуры и логистики товародвижения	Преодоление низкой плотности транспортных сетей как ограничивающего фактора; развитие региональной авиации; поддержании опорной сети федеральных дорог, формирующей основные межрегиональные транспортные коридоры и оси освоения	Необходимость усиления меридиональных транспортных связей в разрезе широтных зон; комплексное освоение и использование трассы СМП;
Промышленность	межрегиональные кластеры; образование полюсов роста через классическую кластерную политику;	развитие центров межрегионального масштаба по глубокой переработке первичных и вторичных ресурсов	Узлы и базы освоения на базе современных ресурсных проектов – «точек сборки» компетенций различных регионов
Наука и технологии	Высокая активность межрегионального научного и научно-технического сотрудничества	Важность собственных опорных пунктов науки и образования и кооперация с научно-технологическими компетенциями из крупнейших агломераций	Необходимость сетевых межрегиональных инновационных программ с партнерством предприятиями средней полосы России
Агломерации	Решающее значение рынков крупных агломераций и связанности агломераций	Проблемы отрицательного сальдо миграции в крупнейшие центры страны	
Инструмент	межрегиональные инвестпроекты; межрегиональные ОЭЗ; межрегиональные отраслевые центры компетенций	Кооперация при реализации программ хозяйственного освоения новых территорий	крупные межрегиональные инвестиционные проекты; территории опережающего развития межрегионального значения

Опыт: координация интересов в сводной программе разработки Урало-Кузнецкой проблемы



Солидарность – через стимулирование обмена лучшими практиками снижения издержек в базовых отраслях региональной экономики

Затраты на производство и продажу продукции

ВЭДы / Регионы	Югра	Республика Коми	Республика Татарстан	Республика Башкортостан	ЯНАО	Томская область
Производство древесно-волоконистых плит из древесины или других одревесневших материалов	120,2	126,3	73,4	-	-	94,5
Деятельность полиграфическая и копирование носителей информации	108,8	103,5	89,7	131,2	94,9	964,1
Производство нефтепродуктов	82,3	100,7	106,5	92,6	30,2	96,9
Производство химических веществ и химических продуктов	83,9	-	83,8	83	-	77,2
Производство резиновых и пластмассовых изделий	104,5	87,6	90,1	92,3	-	103,3
Производство прочей неметаллической минеральной продукции	75,1	100,8	97,6	90,2	91,1	88,1
Производство минеральных тепло- и звукоизоляционных материалов и изделий	142,9	-	75,2	74,6	-	-
Производство строительных металлических конструкций и изделий	99,9	-	98,9	103,2	-	-
Ковка, прессование, штамповка и профилирование; изготовление изделий методом порошковой металлургии	83,2	-	98,2	-	-	-
Обработка металлов и нанесение покрытий на металлы	89,6	-	99,5	-	-	-
Производство компьютеров, электронных и оптических изделий	154	-	82,8	90,2	-	114
Производство электрического оборудования	149,6	-	93,7	90,8	-	95
Производство машин и оборуд., не включ. в другие группировки	118,7	-	92,2	93,2	-	108,6
Ремонт и монтаж машин и оборудования	87,7	68,6	98,7	91,9	87,1	94
Обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха	87,3	101,3	93,1	88,7	122,2	96,6
Производство электроэнергии	73,6	101,2	91	86,9	79,8	92,4
Забор, очистка и распределение воды	104,1	100,5	93,5	97,1	125,4	89,9
Сбор отходов	106	56,8	101,1	100,1	76	167,8

Обеспечение пространственной солидарности: в основе успеха - возвращение больших пространственно-интеграционных проектов

Канадский Северный Коридор



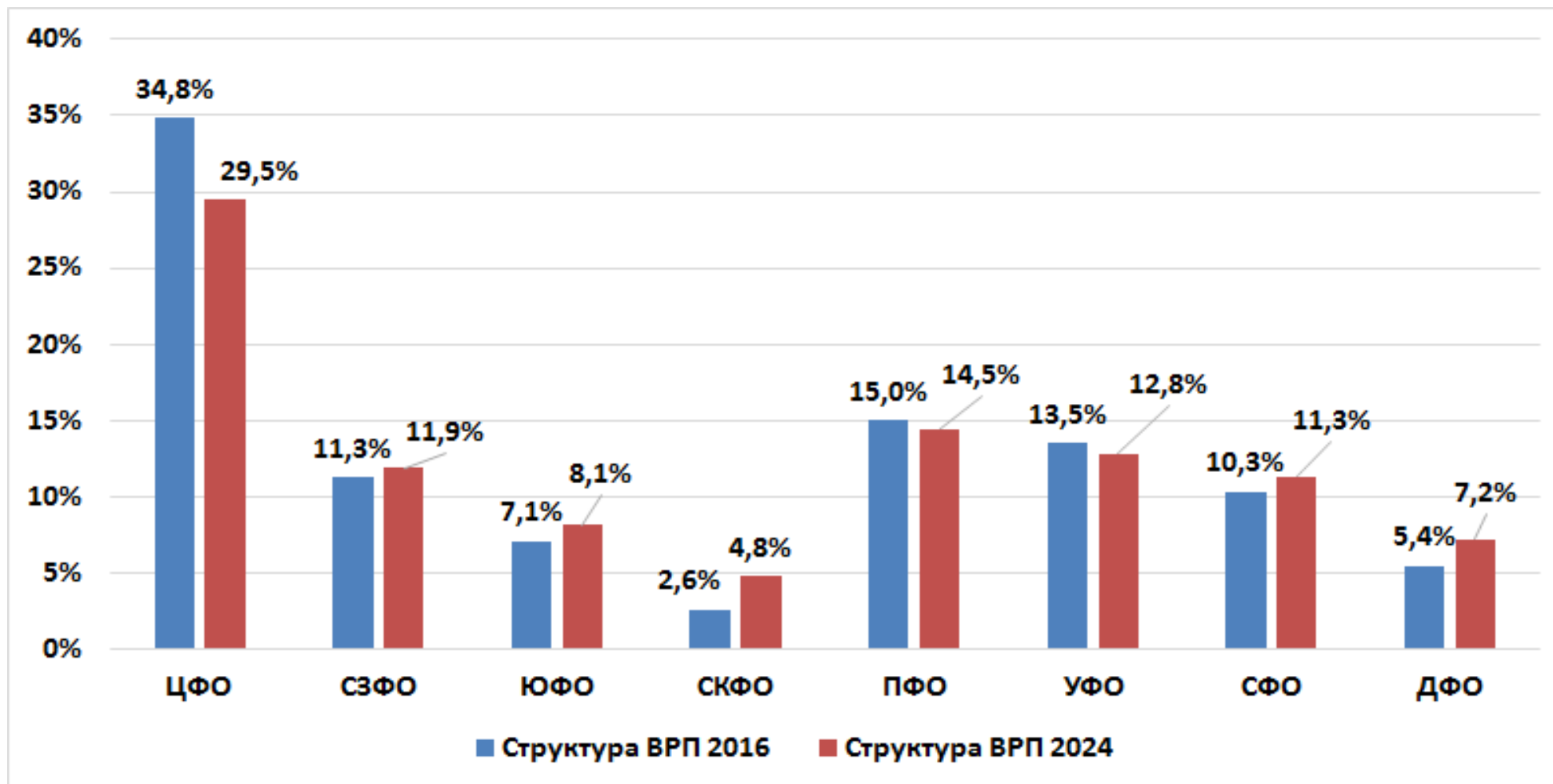
Канадский Северный Коридор - это концептуальная сеть физических коридоров, соединяющих Канаду от побережья до побережья и побережья. Национальный коридор является ключевым требованием для ответственного экономического развития в 21 веке.

Северо-Российский экономический коридор



Секция «Пространственное развитие: от макрорегионов до населенных пунктов, административных районов и микрорайонов»

СОЛИДАРНОЕ ПРОСТРАНСТВЕННОЕ РАЗВИТИЕ: вариант территориальной структуры ВРП на 2024 г. (на основе прогноза Минэкономразвития РФ на 2021-2023 гг. с критерием максимизации межрегиональных экономических взаимодействий)



Источник: Котов А. В. (2021)

Новые механизмы синхронизации интересов. Государственные программы проактивной пространственной политики

- Программа состоит из региональных или межрегиональных мероприятий межведомственного характера, охватывающих крупномасштабные пространственные проекты с проблемами национального уровня.
- Программа создается в рамках Правительственной комиссии по региональному развитию. Её разработка межведомственна и децентрализована.
- Управление каждой из составляющих Программы осуществляется министром, ответственным за государственную политику, к которой относятся конечные цели действия.
- Бюджетные ресурсы поступают из различных министерских источников и взаимозаменяемы. Взаимозаменяемость средств ограничивается объемом каждого из мероприятий.
- **Конечная цель:** улучшение территориального управления межведомственными действиями. Программа может стать бюджетным инструментом, который можно использовать для реализации правительственного плана или для придания нового импульса пространственной политике.

Предложения по усилению координации интересов в стратегическом пространственном развитии

- специальные государственные фонды регионального развития («Инвестиционный фонд 2.0»). Статус «инвестиционного проекта общероссийского интереса»;
- макрорегиональные фонды (корпорация) развития;
- прямые межрегиональные договоры с участием крупных производств, предусматривающих целевые вложения в развитие конкретных крупных проектов;
- разработки и реализации единой инвестиционной, научно-технологической, структурной политики на уровне экономических макрорегионов;
- предоставление возможности финансирования до 20% бюджета межрегионального инвестиционного проекта на территории другого субъекта РФ

Территориальные кластеры VS полюса экономического сотрудничества

Территориальный полюс экономического сотрудничества – сообщество на конкретной **территории** компаний и социально значимых инициатив, связанных с социально ответственными МСП, местными сообществами, научно-исследовательским ландшафтом, которое реализует общую и непрерывную стратегию **сотрудничества и объединения** на основе инновационных **экономических** проектов для устойчивого местного развития.

	Инновационные территориальные кластеры	Территориальные полюса экономического сотрудничества
Цель	экономический рост, привлекательность территорий и их интеграцию в глобализацию торговли	Устойчивость местного развития
Механизм развития	Внешние эффекты для местной экономической структуры от использования конкурентных преимуществ, полученных в промышленном секторе за счет накопления научных и технических навыков	Мобилизация сетей местных предпринимателей для удовлетворения текущих и перспективных местных потребностей
Территория действия	Средство достижения критического размера, позволяющего в долгосрочной перспективе стать мировым экономическим лидером	Структурные изменения местной экономики
Тип инноваций	Технологические	Социальные
Отраслевое разнообразие	В основном обрабатывающая промышленность	Восстановление и поддержание традиционных секторов, местного разнообразия товаров и услуг, конверсия сельского хозяйства мобилизация и распределение местных сбережений, регионального воспроизводственного процесса, представляющих общий интерес
Участники	Крупные производственные группы, работающие с научными организациями	Местные организации, исследовательские лаборатории, частное финансирование

Схемы развития и размещения производительных сил 2.0 – гибкий инструмент координации интересов?

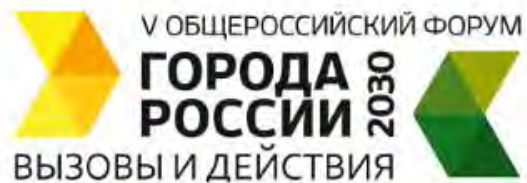
- Документ для региональной власти, максимально адресный, формально не для ФЗ-172, но увязанный с федеральными документами, синхронизированный, чтобы обеспечить ему внимание на федеральном уровне
- Новое «балансирование» развития и размещения - через взаимодействие экономических субъектов и варианты передислокации экономических активов
- Не столько материальные, сколько балансы интересов участников процесса развития и размещения производительных сил (активов всех видов)
- Через Схему всё вместе увидеть и увязать ввиду многообразия региональных игроков, факторов, феноменов
- Фронтальный вброс новых, но абсолютно реалистичных идей для развития региональной экономики
- Не отраслевое содержание, а проблемно-ориентированное

Итог: солидарное пространственное развитие и согласование интересов

- Координация наиболее эффективных направлений развития региональных систем, решения крупных территориальных проблем;
- Огромная значимость в силу потенциальных возможностей для экономических альтернатив и маневров ресурсами;
- Взаимодополнение и взаимодействие всех региональных интересов в интересах страны;
- Выбор удобных пространственных полимасштабных полигонов для экспериментирования в различных отраслях;
- Ресурс использования различных временных и пространственных сочетаний ресурсов

Заключение

- Политика территориальной *laissez faire*, опирающаяся на географическую «невидимую руку» и экстраполяцию текущих тенденций, не может быть приемлемым ответом для развития российского пространства
- Необходим обновленный подход, включающий переопределение роли государства, региональных властей и других государственных и частных заинтересованных сторон
- Важно предотвратить принцип складывания сильно поляризованной «многоскоростной» России. Политика пространственной солидарности должна быть не только средством обеспечения справедливости, но и экономического роста и благополучия. Амбициозная политика пространственного планирования не только возможна, но и необходима для нашей страны в 3-м десятилетии XXI века
- Растет потребность в четком методологическом подходе к солидарному пространственному развитию, чтобы не действовать вынужденно эмпирическим (доказательным) путем, пытаясь ситуативно выхватывать и приспособлять отдельные инструменты и практики



От сотрудничества к солидарности: координация интересов в стратегическом пространственном планировании

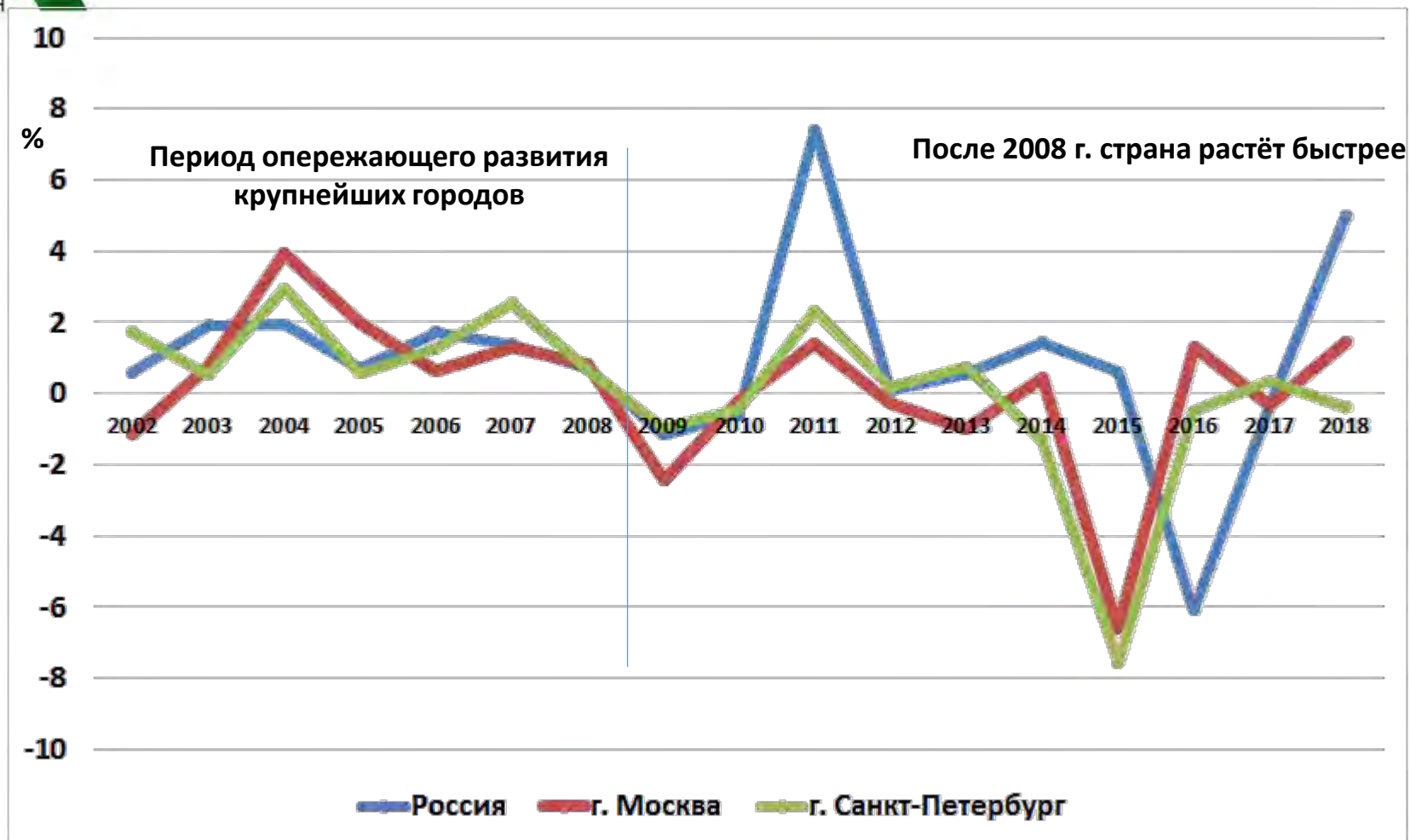
СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!

КОТОВ АЛЕКСАНДР ВЛАДИМИРОВИЧ,
к.э.н., с.н.с. Института Европы РАН,
с.н.с. Института экономики и организации
промышленного производства СО РАН

Секция «Пространственное развитие: от макрорегионов до населенных пунктов, административных районов и микрорайонов»

ПРИЛОЖЕНИЕ

Темпы прироста ВРП в 2002-2018 гг.: Москва и Петербург на фоне страны



Рост численности населения (за весь период)



Москва:
+20,5%



С.-Петербург:
+14,8%



Россия
+1,1%

