

Сибирь в федеральной политике пространственного развития

КУЗНЕЦОВА Ольга Владимировна, д.э.н., проф., проф. РАН

V Конференция ИНП РАН и ИЭОПП СО РАН по межотраслевому и региональному анализу и прогнозированию, март 2023 г.



Институт
Народнохозяйственного
Прогнозирования РАН



1. Сибирь в федеральной политике пространственного развития: особенности федеральной политики в отношении Сибири, место Сибири в федеральной поддержке социально-экономического развития территорий
2. Стратегия социально-экономического развития Сибирского федерального округа до 2035 года (утверждена распоряжением Правительства РФ № 129-р от 26 января 2023 г.) как иллюстрация общих проблем федеральной политики пространственного развития

1. Сибирь в федеральной политике пространственного развития

Особенность федеральной политики в отношении Сибири – изменение её границ

Западно-Сибирский и Восточно-Сибирский экономические районы



Сибирский федеральный округ в границах 2000 г.



Сибирский федеральный округ в границах 2018 г. (современных)



Данные в докладе: Сибирь = Сибирский федеральный округ в современных его границах

Общая проблема федеральной пространственной (и не только) политики – отсутствие опоры на «средняков»



Сибирь – не самая проблемная территория:

- За период 2000-2019 гг. **численность населения** Сибири (СФО) сократилась на 5,9%, Дальнего Востока (ДФО) – на 9,7%, Приволжского федерального округа – на 7,2%
- **Уровень безработицы:**
Сибирь – 5,8% в 2021 г., max с 2000 г. – 12,4% (2000 г.), Северный Кавказ – 12,4% в 2021 г., max с 2000 г. – 22,6% (2006 г.)

Сибирь – не самая привлекательная для инвесторов территория:

- пониженная плотность населения и емкость рынка сбыта (по сравнению с Центром, Северо-Западом, Югом России)
- «глубинное» положение (удаленность от основных морских портов, от стран основных иностранных инвесторов)

Следствие не самой высокой проблемности – Сибирь не входит в число приоритетных геостратегических территорий РФ

(исключение – север Красноярского края как часть Арктической зоны РФ)



Приоритетные геостратегические территории в Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р): Дальний Восток (Дальневосточный федеральный округ), Арктическая зона РФ, Северный Кавказ (Северо-Кавказский федеральный округ), Крым (Республика Крым и г. Севастополь), Калининградская область

Фактические особенности федеральной политики в отношении приоритетных геостратегических регионов:

- наличие специальной **Правительственной комиссии** по вопросам социально-экономического развития территории
- наличие отдельной **государственной программы** социально-экономического развития территории
- наличие специального **преференциального режима ведения хозяйственной деятельности** (особая экономическая зона в Калининградской области, свободная экономическая зона в Крыму, территории опережающего развития и Свободный порт Владивосток на Дальнем Востоке, преференциальный режим для Арктической зоны РФ; исключение – Северный Кавказ, но в каждом субъекте РФ есть особая экономическая зона)

Инвестиции в основной капитал в Сибири, в том числе за счет средств федерального бюджета



Доля Сибирского федерального округа в РФ, %

Годы	Население	Инвестиции в ОК за счет средств федерального бюджета	Инвестиции в ОК всего
2005	12,2	7,2	8,8
2006	12,1	7,3	9,4
2007	12,1	6,9	9,8
2008	12,1	8,9	10,0
2009	12,1	9,5	9,6
2010	12,0	8,6	9,9
2011	12,0	8,6	10,2
2012	12,0	8,4	10,7
2013	12,0	6,4	10,0
2014	11,8	7,6	9,9
2015	11,8	8,0	9,1
2016	11,8	7,3	9,0
2017	11,7	6,6	8,8
2018	11,7	6,5	8,8
2019	11,7	7,8	9,3
2020	11,6	8,6	9,4
2021	11,6	7,4	9,8

- Доля Сибири в федеральных инвестициях в ОК стабильно ниже ее доли в населении страны (в 1,3-1,9 раза)
- Доля Сибири в общем объеме инвестиций в ОК стабильно выше ее доли в федеральных инвестициях, что тоже свидетельствует о недофинансировании за счет средств федерального бюджета

Сибирь в федеральных решениях по созданию преференциальных режимов ведения хозяйственной деятельности



Преференциальные режимы	Россия в целом	Сибирский федеральный округ
Промышленно-производственные ОЭЗ	31 (решения с 21.12.2005 по 30.12.2022)	3 (Красноярск и Омск – решения от 29.12.2020, Кемерово и Топкинский муниципальный округ – решение 29.10.2022)
Туристско-рекреационные ОЭЗ	10	2 (Алтайский край, Иркутская область)
Портовые ОЭЗ	2	0 (несмотря на выигрыш Красноярска в конкурсе на право создания портовых ОЭЗ)
Территории опережающего развития в моногородах	92 (всего моногородов – 321)	15 (всего моногородов – 52)

Сибирь в федеральных решениях по поддержке научно-технологической деятельности



ИНП
РАН

Объекты федеральной поддержки	Россия в целом	Сибирский федеральный округ (10 субъектов РФ)
Наукограды	13 городов, в т.ч. 9 – в Московской области	2 (Кольцово в Новосибирской области, Бийск в Алтайском крае)
Технико-внедренческие особые экономические зоны	6 ОЭЗ	1 (Томск)
Инновационные научно-технологические центры	10 ИНТЦ	Нет
Государственные научные центры	44 ГНЦ, в т.ч. 28 – в Москве и области, 10 – в Санкт-Петербурге	Кольцово в Новосибирской области
Федеральные университеты и университеты с особым статусом	12 университетов	Сибирский федеральный университет (Красноярск)
Национальные исследовательские университеты	29 НИУ, в т.ч. 11 в Москве	4 (два в Томске, в Новосибирске, в Иркутске)
Научно-образовательные центры мирового уровня	15 НОЦ	«2,5» (Кемеровская область, Красноярский край + Хакасия+ Тыва, Иркутская область + Бурятия)

Индивидуальные программы социально-экономического развития регионов



Утверждены в 2020 г. по 10 субъектам РФ за пределами приоритетных геостратегических территорий, в т.ч. 3 – по субъектам РФ Сибирского федерального округа: **Республика Алтай, Республика Тыва, Алтайский край**



- Распоряжение Правительства РФ от 06.03.2021 № 556-р (ред. 27.12.2022) <Об утверждении программы социально-экономического развития **Кемеровской области** – Кузбасса до 2024 года>
- Приказ Минэкономразвития России от 05.07.2021 № 410 <Об утверждении плана мероприятий по диверсификации экономики Кемеровской области – Кузбасса на 2021-2026 годы>
- Распоряжение Правительства РФ от 10.12.2021 № 3528-р <Об утверждении комплексного плана социально-экономического развития муниципального образования **г. Норильск**>
- Распоряжение Правительства РФ от 29.10.2020 № 2819-р (ред. от 29.10.2022) <Об утверждении плана мероприятий ("дорожной карты") по предупреждению и устранению загрязнения окружающей среды на территории городского округа **г. Усолье-Сибирское** Иркутской области в результате экономической деятельности, связанной с производством химической продукции>

2. Стратегия социально-экономического развития Сибирского федерального округа до 2035 года как иллюстрация общих проблем федеральной политики пространственного развития

1. Отсутствие в России актуальной сетки экономических районов

- Советская сетка экономических районов не актуализировалась с конца 1980-х годов, за 35 лет (особенно учитывая кардинальные изменения в экономике) границы экономических районов не могли не измениться
- Попытки возродить экономическое районирование провалились (преимущественно по политическим причинам): при разработке и Стратегии-2020 (Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г., утвержденной в 2008 г.), и Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 г. (утвержденной в 2019 г.)



Макрорегионы: возможные подходы к выделению с учетом накопленного опыта (зарубежного и отечественного)



- Формирование макрорегионов может как предусматривать, так и не предусматривать создание специальных **управленческих структур** (органов власти) в макрорегионах
- Сетки макрорегионов могут быть **как универсальными, так и отраслевыми**; следовательно сеток макрорегионов может быть **несколько** (для разработки общих стратегий социально-экономического развития, для стратегий и программ развития отдельных отраслей, для размещения объектов социальной инфраструктуры и т.д.)
- Может быть **сетка макрорегионов одного уровня и сетки макрорегионов разных уровней** (пример Германии: две управленческие сетки – правительственных округов и административных районов + сетка регионов организации территории для территориального планирования и регионов рынка труда для региональной политики)
- Формирование макрорегионов, покрывающих **всю территорию страны**, и/или макрорегионов, покрывающих **только часть страны**
- Сетка макрорегионов может быть **как стабильной, так и регулярно пересматриваемой**

2. Отказ федеральных властей от разработки стратегий социально-экономического развития макрорегионов «снизу»



Возможные цели разработки стратегий социально-экономического развития макрорегионов

Цель	Целесообразность постановки цели
Стратегии макрорегионов – инструмент координации разных направлений федеральной социально-экономической политики	Дублирует цель СПР. Проблема отсутствия территориального разреза у разных направлений федеральной социально-экономической политики
Стратегии макрорегионов – инструмент реализации федеральной региональной политики (разрабатываются для поддержки проблемных/ геостратегических территорий)	Уже реализуется в формате государственных программ по направлению «Сбалансированное региональное развитие», макрорегионы-объекты федеральной региональной политики не всегда совпадают с сеткой макрорегионов в СПР
Сетка макрорегионов – основа для принятия федеральных решений о размещении объектов социальной инфраструктуры	Хорошая альтернатива укрупнения субъектов РФ , но на данный момент вступающая в противоречие с чрезмерно крупными размерами макрорегионов. Есть риски несовпадения сеток отраслевых макрорегионов с общей сеткой
Стратегии макрорегионов – основа координации субъектов РФ в рамках межрегионального сотрудничества	Оптимальная цель, поскольку в других форматах системной поддержки межрегионального сотрудничества на федеральном уровне нет

Федеральные органы власти должны участвовать в разработке стратегий развития макрорегионов, но только как один из участников процесса стратегического планирования

3. Отсутствие знаний о географии сложных отраслей промышленности, сопряженное с преобладающим интересом к крупному бизнесу



Основа Стратегии развития Сибирского федерального округа до 2030 г. – реализация инвестиционных проектов в рамках 8 индустриальных кластеров: **«Лес, лесопереработка и лесохимия», «Переработка алюминия», «Драгоценные металлы», «Цветные и редкоземельные металлы», «Туризм», «Сельское хозяйство и пищевая промышленность», «Нефть и газ», «Уголь»**

Губернатор Новосибирской области А.Травников: «Такое ощущение, что судьба Сибири – копать недра и переплавлять в металлы на первом этапе передела»

Похоже, что при разработке Стратегии развития СФО традиционно пошли неверным путем – собрали информацию только по крупнейшим инвестиционным проектам. Хотя среди реальных перспектив развития Сибири – малотоннажное высокотехнологичное производство

Один из примеров – производство лекарственных средств и применяемых в медицинских целях материалов. По данным за 2022 г., на Иркутскую область приходилось 2,4% общероссийского объема отгруженных товаров собственного производства по данному виду деятельности (10-е место среди субъектов РФ), на Новосибирскую область – 2,0% (14-е место). Индексы производства по данному виду деятельности:

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2022 к 2015
Среднее по РФ	110,4	114,9	109,7	101,1	127,4	120,9	114,3	108,6	2,69 раза
Сибирский ФО	111,1	93,5	105,0	122,0	124,6	172,2	120,6	94,2	3,24 раза

4. Отсутствие «муниципализации» федеральной политики пространственного развития



Несмотря на то, что Стратегия пространственного развития РФ на период до 2025 г. стала первым документом именно пространственного развития, муниципальные образования так и не стали ключевым объектом федеральной пространственной политики:

- Мониторинг социально-экономического развития в разрезе муниципальных образований не налажен
- В Стратегии развития СФО до 2035 г. вопросы, связанные с системой расселения, не рассматриваются; моногорода, наукограды и другие особые типы населенных пунктов не упоминаются

5. Разобщенность региональной экономики и мировой экономики как направлений экономической науки, экономгеографии России и экономгеографии зарубежных стран



И в Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 г., и в Стратегии развития СФО на период до 2025 г. роль внешнеэкономических связей, в том числе приграничного сотрудничества, в социально-экономическом развитии регионов не рассматривается

Спасибо за внимание!



[www.ecfor.ru / kuznetsova](http://www.ecfor.ru/kuznetsova)



o-vl-k@mail.ru; ovk@ecfor.ru