

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И СТРАТЕГИИ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

А.А. Никонова

DOI: 10.33293/1609-1442-2019-2(85)-158-163

Упрочение сбалансированного пространственного развития российской экономики поставлено во главу угла в недавно принятой Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года¹. По мнению ряда известных ученых (Варшавский, 2018), предпринимаемые в этом направлении меры не приводят и не могут привести к цели. В чем кроется корень проблем и как продвинуть дело? Решение этой задачи требует научно обоснованного подхода, который рассматривает объект управления – экономику – как систему (Клейнер, 2008). Регионы включены в нее как системы более низкого порядка. Задачи гармонизации регионального развития осложняются грузом накопленных проблем, социально-экономическим, научно-технологическим и инфраструктурным отставанием значительной части территории страны, а также непродуманной политикой в отношении регионов, слабо связанной с общенациональными приоритетами улучшения качества жизни и повышения безопасности. Сложность состоит в том, что раз-

витие регионов – как предмет стратегического планирования и управления – относится, скорее, к междисциплинарной области знаний и может быть плодом совместных усилий ученых и экспертов из разных областей науки и практики на базе концептуальных принципов планирования, управления и организации с учетом совокупности самых разных факторов, включая геополитические условия и национальные особенности.

Такие вопросы входят в круг интересов Международной академии организационных наук (МАОН) в составе около 140 известных ученых, представляющих ведущие научные школы и коллективы институтов РАН, вузов и исследовательских организаций различных регионов страны и зарубежья. Значительные различия в любом измерении пространственной экономики представляют собой *опасность для единства и целостности страны*, поэтому региональные диспропорции, существование нескольких «разных России» вызвали особую тревогу у первого президента МАОН, академика РАН *Дмитрия Семеновича Львова* (Львов, 2007, с. 6). Анализ региональных различий и возможные пути к сбалансированному развитию страны стали предметом Конференции МАОН, которая состоялась 1 марта 2019 г. в ЦЭМИ РАН.

Президент МАОН, член-корреспондент РАН *Г.Б. Клейнер* во вступительном слове назвал региональные проблемы российской экономики одной из самых животрепещущих тем, на пульсе которой держат руки члены МАОН и других научных организаций. «Мы переживаем сложный период, когда нет единой тенденции: суперорганизация соседствует с супердезорганизацией. Наблюдается пестрая картина: потугам к макромасштабной стабилизации сопутствует ужасающая неорганизованность в определенных моментах. В таких условиях динамика не прогнозируема, а ориентация на показатели инфляции может заслонить собой моменты организации и дезорганизации». По крайней мере, выразил надежду Г.Б. Клейнер, инфляция сможет сыграть роль, аналогичную «асушизации»

© Никонова А.А., 2019 г.

Никонова Алла Александровна, к.э.н., ведущий научный сотрудник, ЦЭМИ РАН, Москва, Россия, prettyal@cemi.rssi.ru

¹ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». Утв. распоряжением Правительства РФ 13.02.2019 № 207-р. Информационная система ГАРАНТ. РУ. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72074066/>.

(от аббревиатуры АСУ), которая не достигла своих конкретных прикладных целей, но способствовала изменению общества. Именно в такое противоречивое время вопросы регионального развития обсуждались с разных сторон на Конференции МАОН.

Центральный доклад *Сергея Дмитриевича Валентея*, д.э.н., профессора, научного руководителя РЭУ им. Г.В. Плеханова, на тему «Региональный разрез экономических проблем России» объединил результаты нескольких исследований для ответа на вопрос, что происходит с российскими регионами в отсутствие региональных стратегий. Показана неадекватность существующих рейтингов регионов, если судить с точки зрения людей, ориентирующихся на качество инфраструктуры и предпочитающих жить в условиях, адекватных качеству их человеческого капитала. Действительно, в каждой из четырех групп регионов, выделенных по общепринятым признакам динамики экономического развития (ВВП, инвестиций, численности населения и др.), наблюдаются субъекты РФ с нисходящим трендом, восходящим трендом и без тренда развития по каждому из исследуемых регионов. Например, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Дагестан, Тюменская и Тамбовская области отличаются восходящим трендом по объему инвестиций в экономику региона (Валентей и др., 2018). Отсюда С.Д. Валентей и его коллеги делают выводы: 1) не может быть единой политики для разных субъектов РФ; 2) важно знать и понимать факторы, вызывающие к жизни конкретные тренды развития каждого региона; 3) политика и стратегия должны зависеть от типа региона.

Стратегия пространственного развития РФ до 2025 г. исходит из существования центров экономического роста, на которые и следует опираться в принятии стратегических решений и мероприятиях региональной политики. Такой отраслевой подход к региональной политике ведет к сосредоточению населения в агломерациях. Вместе с этим, как отмечает С.Д. Валентей, следует различать

типы миграции – они будут разными, например, в Иркутской и Новосибирской областях. Докладчик считает необоснованной правительственную стратегию, в которой выделен макрорегион и намечено применять единую политику по отношению ко всем входящим в него разным субъектам РФ с разными трендами развития.

Кроме того, С.Д. Валентей коснулся проблематики межбюджетных отношений и банковской системы на местах. Так, в 2017 г. бюджетная политика распределения трансфертов между регионами показала, что Министерство финансов РФ занимается фактически региональным планированием, которое неадекватно сложившимся в субъектах РФ социально-экономическим реалиям. Кроме того, расчеты С.Д. Валентея и его коллег выявили наличие регионов-рантье, которые могут покрывать определенную часть своих потребностей, не развивая производство, а за счет процентов с банковских счетов.

Что касается региональных банков, то их отсутствие согласно результатам анализа может препятствовать, а может не препятствовать развитию самого региона и малого и среднего бизнеса (МСБ) на его территории. Выяснилось, что в 12 субъектах взаимодействие крупных банков с МСБ может быть признано успешным, а в других 12 – нет... Однако этот, несомненно, интересный с научной и практической точки зрения факт никого не интересует.

В заключение С.Д. Валентей сделал вывод о необходимости внесения элементов асимметрии в управление экономикой: нельзя управлять Дальним Востоком из Москвы. При этом требуется распределить сферы ответственности государства, региональных органов власти и управления и местного самоуправления. Одним из фактов в пользу вывода о слабом обосновании стратегических решений докладчик считает то обстоятельство, что федеральный центр не спустил на более низкие уровни иерархии методологию разработки стратегии пространственного развития и не определил меру их ответственности.

В дискуссиях по докладу, в обсуждениях теоретических и практических аспектов развития регионов РФ затронут ряд ключевых вопросов планирования, управления и организации экономики. Внимание участников сфокусировалось на угрозах растущей концентрации труда, капитала и интеллектуального потенциала в единичных полюсах – точках огромного пространства страны. Стратегические решения Правительства РФ не меняют ситуацию с центрами притяжения. Так, по данным Росстата за период 2011–2018 гг. инвестиции в основной капитал Москвы выросли вдвое, что намного выше показателя в стране в целом и особенно в ряде депрессивных регионов². В связи с этим возник естественный интерес к отличию предложенного докладчиком подхода от существующих стратегий и программ.

Президент МАОН, член-корреспондент РАН Г.Б. Клейнер спросил, в чем состоит разница между пространственной и региональной политикой.

По мнению С.Д. Валентя, нет существенных различий в терминах. Как видно из публикаций журнала «Пространственная экономика» в большинстве случаев они посвящены именно региональному развитию. Как известно, знаменитый план ГОЭЛРО был, по сути, планом развития территории РСФСР.

Г.Б. Клейнер обратил внимание докладчика на возможную аналогию между социальной политикой в отношении населения как субъекта страны и микроэкономической политикой в отношении населения как работников предприятия.

С.Д. Валентей не видит оснований для такой аналогии, но ставит закономерный вопрос о субъектах региональной политики, в качестве которых в России выступают (увы) крупные корпорации.

Г.Б. Клейнер поинтересовался трендами и различиями по ключевым показателям в регионах других стран.

По наблюдениям С.Д. Валентя, и в других странах имеют место разнонаправленные тренды. Однако политика в отношении регионов там принципиально иная: она направлена на изъятие части доходов в пользу регионов с более низкими показателями развития, чтобы предотвратить миграцию в более богатые регионы, что может негативно повлиять на уровни их развития. В России же реализуется отраслевой подход, который способствует ориентации на развитие агломераций. Докладчик напомнил азы организации пространства – существование определенного каркаса расселения по городам и сельской местности в целях пространственной сбалансированности экономики.

Действительный член МАОН, д.э.н., профессор О.Б. Брагинский высказал опасение по поводу концентрации населения в Москве и возможности захвата незаселенных земель.

Позиция С.Д. Валентя в ответ на существующую точку зрения о территориальной целостности, безопасности и разделе РФ в связи с территориальными диспропорциями и тенденциями в агломерации опирается на следующие аргументы. Во-первых, происходящие в Москве процессы это, отчасти, последствия замысла мэра Ю.М. Лужкова – сделать Москву-столицу городом для богатых. Во-вторых, при определенных условиях рынок сможет регулировать пропорции расселения и распределения производительных сил; у нас таких условий пока нет, но нужно их создавать. В-третьих, в этом вопросе (поднято О.Б. Брагинским об угрозах концентрации труда и капитала в одном месте, а также о связанных с этим процессами национальной безопасности и территориальной целостности страны) важна продуманная политика. В-четвертых, инвестиционный климат и условия для бизнеса имеют значение: как показывает анализ, китайский капитал снизил инвестиционную активность на Дальнем Востоке, так как такие инвестиции стали невыгодными.

² Регионы России. Социально-экономические показатели. 2018: Стат. сб. М.: Росстат, 2018. С. 491; Социально-экономическое положение России: январь 2019 г. С. 334. Росстат. URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2019/social/osn-01-2019.pdf.

По поводу рейтингов регионов действительный член МАОН, д.э.н., профессор *А.С. Птускин* спросил о том, какие факторы являются существенными для позиций регионов в рейтинге и для изменения позиций. Например, если соседние районы с похожими традициями, климатом и других характеристиками среды заметно различаются в трендах по исследованным основным показателям социально-экономического развития, означает ли это, что есть какие-то особые факторы, определяющие такие различия? И что плохого в отсутствии динамики исследованных региональных показателей?

По мнению *С.Д. Валентея*, рейтинги не отражают в полной мере картину в субъектах РФ; высокое место в рейтингах может не говорить о том, что там все благополучно. Реальный уровень и качество развития территории определяются набором составляющих, при которых люди согласны жить в данном месте. А предприниматель готов инвестировать в региональную экономику. Факт соседства в рейтинге не означает равенства в условиях проживания и экономической деятельности ввиду различий структуры экономики регионов, качества управления, силы власти, других факторов. Согласно *Валентею*, одна из причин диспропорций – как внутри региона, так и между субъектами РФ – состоит в том, что капитал не идет на некоторые территории, а квалифицированные кадры не хотят там жить и работать. И, к великому сожалению, экономическая наука практически не изучает вопросов кадрового обеспечения инвестиций, в том числе в региональном разрезе. Аналогичное отношение к важности понимания этого соотношения и со стороны тех, кто занимается разработке региональных стратегий.

В ответ на вопрос *Г.Б. Клейнера* об отношениях между регионами *С.Д. Валентей* рассказал, как регионы пережили период запретов на вывоз капитала в отсутствие взаимодействий; период, когда региональная политика базировалась на заключении двусторонних соглашений между федеральным центром и субъектами РФ. Ситуация меняет-

ся, однако проблема в том, что процесс распада государства остановлен сверху – Президентом РФ, а не социально-экономическими факторами, «работающими» на интеграцию региональных экономик.

В ответ на вопрос действительного члена МАОН, д.э.н., профессора *С.А. Смоляка* об изучении обсуждаемых проблем в экономической науке *С.Д. Валентей* привел ряд исследований, группирующих регионы в основном по уровню социально-экономического развития, и повторил свою точку зрения на *принципы региональной политики*. Одинаковая политика, которую проводит Правительство РФ по отношению к различным по уровням развития и к потенциалу регионов, неверна ввиду заметных региональных различий. Например, из-за разного половозрастного состава не может быть общей программы образования на Чукотке и в Москве, тогда как в существующих программах не предусмотрено никаких различий.

К.э.н. *В.А. Невелев* поинтересовался работой научно-исследовательских организаций с министерствами в плане реализации Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Как объяснил *С.Д. Валентей*, качество принятых стратегий не позволяет говорить об успешной реализации, в том числе на региональном уровне, федерального закона о стратегическом планировании. Институциональная перестройка негативно сказалась на качестве планирования: Минрегион РФ был присоединен к Минэкономразвития РФ и лишился лучших специалистов в области региональной политики. Совет по изучению производительных сил (СОПС) уже не играет прежней роли в региональном планировании (к вопросу *Г.Б. Клейнера* о субъекте регионального планирования).

Выступления членов Академии продолжили обсуждение проблем регионального развития в России и возможностей науки в их решении. Действительный член МАОН, д.э.н., профессор, директор ИРЭИ РАН *П.И. Бурак* рассказал о проблемах российских регионов через призму особенностей управления на

мезо- и макроуровне. По его мнению, даже если цели Стратегии пространственного развития РФ до 2025 г. не будут достигнуты, позитивным результатом является внимание к этим вопросам, возможность участия в разработке и внесения предложений. Профессор П.И. Бурак считает слабость мотивации администраций регионов и местной власти, в целом существенным фактором, ограничивающим возможности стратегического планирования развитием территорий, поэтому предполагается разрабатывать механизмы, которые смогут заинтересовать региональных чиновников и муниципалитеты.

Действительно, по меткому выражению Г.Б. Клейнера, пересечение сферы экономики со сферой политики «выбивает искры» с той и другой стороны, и это является одной из критических проблем России и не только ее одной. В связи с этим возникает вопрос, должна ли быть в регионе особенная институциональная система или она может быть единой для всей страны. На взгляд действительного члена МАОН, д.э.н., профессора Б.А. Ерзнкяна, каждый регион должен иметь свою институциональную систему, отличную от системы в других регионах.

Действительный член МАОН, д.э.н., профессор О.Б. Брагинский обратил внимание на чудовищную картину упадка промышленности, снижения качества жизни населения вне крупных городов, на фоне которой сосредоточение в одном месте, превращение Московской области и Москвы в гигантскую метрополию, повышает стратегическую уязвимость России. Он продемонстрировал возможность развития региональных производственных комплексов на периферии – создание судостроения и производств для сжижения газа на Дальнем Востоке. Напротив, бюджетная политика трансфертов являет пример неэффективного механизма поддержки регионов. Решением вопроса самообеспечения может быть, по мнению О.Б. Брагинского, упорядочение сбора налогов на местах и другие меры, например изменение порядка налогообложения в зависимости от регистрации

хозяйствующих субъектов, иначе существующие правила обедняют муниципалитеты.

В плане регионального развития действительный член МАОН, д.э.н., профессор А.Е. Варшавский полагает нужным сделать упор на национальной безопасности. На некоторых картах, изготовленных в Китае, Турции, современные российские территории изображены уже не принадлежащими России. Этот факт демонстрирует тренд в понимании геополитики мирового развития, который может стать явлю в результате отмены договора ДРСМД. А.Е. Варшавский выступает за перенос столицы в другую точку страны.

В заключение Г.Б. Клейнер подвел итоги обсуждения; он сформулировал ведущую идею доклада: отсутствие региональной политики в смысле методологии, научных исследований и соответствующих результатов при наличии слабого государства, обязанного кормить всю территорию. Некоторые страны ассоциируются с ее лидерами, но Россия прежде всего – страна с самой большой в мире территорией. Это неминуемо вызывает трудности управления, организации пространства и потоков информации. В какой-то степени это удавалось ранее: Россия до перестройки была управляемой. Однако сейчас, с началом реформ, управляемость снизилась, и это чувствуется на каждом уровне иерархии. Клейнер провел аналогию между социально-экономической системой и кубиком; многомерность задач планирования и управления (на микро-, мезо-, макроуровне экономики в пространственном разрезе) требует системных решений и известного опыта, чтобы этот условный кубик приобрел гармоничную окраску.

Что касается привлекательности региона, то Г.Б. Клейнер (вместе со всеми специалистами) считает естественным для инвестора идти туда, где ему выгодно. Но и диапазон возможностей государства в регулировании среды весьма велик. В связи с этим Клейнер сформулировал важные вопросы теории и практики планирования и управления, которые требуют ответа от современной экономической науки: где границы между частным

и общим, индивидом и субъектом и что делать с многомерными и объемными ограничениями, которое умножаются со временем.

Как отметил Г.Б. Клейнер, ориентирование государственных стратегий на политику ведет к усложнению задачи за счет наложения на экономическую структуру политической структуры интересов, предпочтений и влияний. Переплетение политики и экономики на региональном уровне представляется важным для понимания существующих трендов и принятия решений. В недавнем прошлом экономика и РФ, и СССР рассматривалась как единый народнохозяйственный комплекс в едином пространстве, стандарты распространялись на всю страну. Клейнер не отрицал перегибов в отношении регионов, но относительно высокая однородность (в том числе при помощи различных средств поддержки) была основой безопасности и низкой бедности, может быть, при этом жертвуя всплесками инновационных прорывов.

Г.Б. Клейнер видит научную задачу МАОН в определении грани между разнообразием и однородностью, а также баланса между ними. Фундаментальный доклад С.Д. Валентея показал глубину и масштаб этой проблемы.

Список литературы

- Валентей С.Д., Бахтизин А.Р., Кольчугина А.В. Тренды развития экономик субъектов Российской Федерации в 2016 г. // *Федерализм*. 2018. № 2 (90). С. 161–176.
- Варишавский А.Е. Пространственное неравенство и центростремительное движение населения России: угрозы экономической, научно-технологической и национальной безопасности // *Концепции*. 2018. № 1 (37). С. 3–27.
- Клейнер Г.Б. Стратегия системной гармонии экономики России // *Экономические стратегии*. 2008. № 5–6.
- Львов Д.С. Россия: рамки реальности и контуры будущего // *Журнал экономической теории*, 2007, № 1. С. 5–17.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ FOREVER

О.Б. Брагинский

DOI: 10.33293/1609-1442-2019-2(85)-163-167

В Москве 9–10 апреля 2019 г. проводился Юбилейный XX Всероссийский симпозиум «Стратегическое планирование и развитие предприятий». Во вступительном слове бесценный сопредседатель Симпозиума член-корреспондент РАН Г.Б. Клейнер системно представил научное мероприятие и его деятельность за прошедшие 20 лет.

С докладом на тему «Новые подходы к организации предприятий в условиях смены технологического и мирохозяйственного укладов» выступил академик С.Ю. Глазьев. В начале своего доклада академик отметил, что мировая экономика проходит период глубоких структурных изменений, которые охватывают все области внешней среды функционирования предприятий. Для российских предприятий мировой структурный кризис *отягощается особенностями* отечественной макроэкономической политики, которые создают состояние непредсказуемости, неустойчивости, неуверенности и усугубляют риски, связанные со структурными изменениями в мировой экономике. Внимание докладчика было сосредоточено на двух аспектах структурных изменений: технологическом и институциональном.

Академик С.Ю. Глазьев продемонстрировал участникам Симпозиума схему смены пяти технологических укладов – от периода первой промышленной революции до совре-

© Брагинский О.Б., 2019 г.

Брагинский Олег Борисович, д.э.н., профессор, ЦЭМИ РАН, Москва, Россия