

# ЭКОНОМИСТ

ЕСТЬ ЛИ У РОССИИ  
СТРАТЕГИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ,  
ИЛИ ЕЩЕ РАЗ О РЕФОРМАХ  
В РОССИЙСКОМ ГОСУДАРСТВЕ

ИННОВАЦИОННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ  
И ПРОСТРАНСТВЕННОЕ РАЗВИТИЕ:  
ГТОДОВА ЛИ РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА  
К ПРОРЫВУ?

УСПЕШНОЕ ОСВОЕНИЕ АРКТИКИ  
ЗАВИСИТ ОТ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОСТОЯНИЯ  
ПРИАРКТИЧЕСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ  
СТРАТЕГИЧЕСКИХ НАУЧНО-  
ТЕХНОЛОГИЧЕСКИХ ПРИОРИТЕТОВ  
НОВОЙ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ

№ 4

2019



# ЭКОНОМИСТ

ЕЖЕМЕСЯЧНЫЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

Издается  
с марта  
1924 года

До июля 1991 года выходил под названием «Плановое хозяйство»

## СОДЕРЖАНИЕ

### ГОСУДАРСТВО И ЭКОНОМИКА

Тулохонов А. – Есть ли у России стратегия пространственного развития, или еще раз о реформах в российском государстве .....	3
---	---

### АНАЛИЗ, ВЫВОДЫ, ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Кочетков С., Кочеткова О. – Инновационный потенциал и пространственное развитие: готова ли российская экономика к прорыву? .....	10
Кохно П. – Механизмы и инструменты создания эффективной системы экономической безопасности .....	25
Семяшкин Г. – Успешное освоение Арктики зависит от экономического состояния приарктических территорий	36

### АГРОПРОМЫШЛЕННЫЙ КОМПЛЕКС

Гончаров В. – Молочный подкомплекс: проблемы развития .....	44
---	----

### ПРОМЫШЛЕННАЯ ПОЛИТИКА

Доржиева В. – Подходы к формированию стратегических научно-технологических приоритетов новой промышленной политики .....	52
--	----

№ 4

Апрель

Москва

2019

Байкальский институт  
природопользования СО РАН  
Информационный центр

## ЕСТЬ ЛИ У РОССИИ СТРАТЕГИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ, ИЛИ ЕЩЕ РАЗ О РЕФОРМАХ В РОССИЙСКОМ ГОСУДАРСТВЕ<sup>1</sup>

А. Тулохонов,  
академик РАН,  
научный руководитель ФГБУН БИП СО РАН

Распоряжением Правительства РФ № 207-р от 13 февраля 2019 г. утверждена Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года объемом 33 стр. основного текста и с включенными в нее пятью приложениями<sup>2</sup>.

Особая актуальность проблематики государственного регулирования пространственного развития России предопределила огромный интерес к этому основополагающему документу государственного стратегического планирования – Стратегии пространственного развития (далее – СПР), о чем свидетельствует развернувшаяся дискуссия в ведущих научных журналах<sup>3</sup>.

Даже в первом приближении возникает естественный вопрос: можно ли в таком куцем объеме официального документа правительства, который чуть больше школьного сочинения, изложить задачи и решения в развитии географического пространства столь огромной страны, как Россия, на предстоящие шесть лет, и в том числе пути реализации майских указов Президента РФ?

Необходимо отметить, что разработке и принятию названного документа предшествовали различные проекты Концепции стратегии пространственного развития Российской Федерации (далее – Концепция). Расширенная версия проекта Концепции на период до 2030 г. была подготовлена в 2016 г. Министерством экономического развития Российской Федерации<sup>4</sup>. В отличие от итогового документа в проекте Концепции объемом 111 стр. нашли отражение такие важные разделы, как:

Введение. О месте и роли Стратегии пространственного развития в системе стратегического планирования России;

Основные вызовы пространственному развитию России на прогнозный период;

Основные факторы, условия, проблемы и риски пространственного развития России;

Видение пространственного развития России на 2030 (2040-2050 гг.);

Принципы, цели и задачи пространственного развития России;

Сценарии пространственного развития России;

Основные направления (приоритеты государственной политики) пространственного развития России;

Целевые показатели реализации Стратегии;

Экономические и социальные эффекты пространственного развития России;

Механизмы реализации государственной политики по совершенствованию пространственного развития России.

Предложенный проект Концепции содержал обширный фактический материал по данной тематике, с которым можно было согласиться по основному содержанию, внести в него дополнения и корректировки по отношению к це-

лям и задачам пространственного развития страны. Более того, по итеративной логике утвержденная СПР должна была дополнить Концепцию, дать ответы на обозначенные вызовы (5 вызовов) и риски (7 рисков) долгосрочного пространственного развития страны.

В первом приближении проект Концепции напоминает задачи, которые в период плановой экономики решались в Программе развития производительных сил страны. Такие документы каждые пять лет обсуждались на региональном уровне и принимались как директивы партийных съездов.

В тексте СПР целью пространственного развития «является обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации, направленного на сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорение темпов экономического роста и технологического развития, а также обеспечение национальной безопасности». Такую абстрактную цель, без изменений, можно включить в любой документ правительства или лозунги партийных съездов. В СПР нет ни слова о сохранении географического пространства и территориальной целостности государства в новых geopolитических условиях.

Принципиально важно отметить, что традиционно во всех подобных документах речь идет главным образом об экономическом развитии страны. Между тем СПР должна, прежде всего, предполагать сохранение и развитие пространства (территории), на которой живут конкретные люди со своей культурой, бытом, проблемами и надеждами. Как правило, уровень жизни этих людей мало зависит от объемов валового регионального продукта, инвестиций и других экономических показателей, которыми определяется эффективность деятельности правительства. И впервые в государственном документе можно было объединить общие цели развития экономики, народа и российской территории. К сожалению, этого не произошло.

Авторы СПР вводят в оборот новые термины, которых не было в Концепции. Так, «пространственное развитие – это совершенствование системы расселения и территориальной организации экономики, в том числе за счет проведения эффективной политики регионального развития». Однако региональное развитие значительно менее объемно по содержанию, чем пространственное развитие.

Текст СПР не имеет детальной рубрикации и поэтому затрудняется ссылка на его содержание. Тем не менее укажем на ключевые замечания по сути документа и по тексту.

В главе II для России в качестве основной тенденции пространственного развития априори принята «Концентрация экономического роста в ограниченном числе центров, рост социально-экономической роли городов» (С. 3). Между тем для российского пространства концентрация населения в крупных городах означает прямой путь потери сельского населения и периферийной территории.

На стр. 4 утверждается, что «в течение последних 10 лет наблюдается постепенное сокращение миграционного оттока из Восточной Сибири и северных районов европейской части Российской Федерации, с Дальнего Востока». Такая расхожая фраза часто встречается и по отношению к сокращению числа ученых, отезжающих за рубеж. Между тем вполне понятно, что большая часть желающих мигрировать в лучшие места давно уже покинула и Россию, и Дальний Север, и Восток. И сегодня этот «ручеек» действительно уменьшился. Однако заслуги правительства здесь никакой нет. Более того, последние данные ВЦИОМ показывают, что 17% россиян готовы покинуть родные пенаты, а среди молодежи этот показатель достигает 41%. С нашей точки зрения, такие цифры и есть главный индикатор состояния российского общества и возможности сохранения его пространства.

На той же странице без особых объяснений утверждается, что «в Российской Федерации в течение последних 10 лет в результате проводимой государственной политики регионального развития наблюдается сокращение межреги-

ональных социально-экономических диспропорций». С одной стороны, это заведомо ложная информация хотя бы потому, что на стр. 6 написано: «Основными проблемами пространственного развития Российской Федерации являются: высокий уровень межрегионального социально-экономического неравенства». С другой – если бы такая политика давала бы реальные результаты, не было бы необходимости разрабатывать и СПР. Более того, в числе основных проблем пространственного развития Российской Федерации отмечается, что «на территории Дальнего Востока продолжается значительный миграционный отток населения». На стр. 7 к числу проблем пространственного развития относится «несбалансированное пространственное развитие крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций». С точки зрения реальности и логики понять посыл авторов текста трудно. Тем более, что в Приложении № 3 то и другое объединяется в понятии перспективных крупных центров экономического роста.

Следует отметить, что авторы текста не отличаются особыми грамматическими и фразеологическими изысками, на одной странице могут многократно повторять одни и те же слова. К примеру, на стр. 3 трижды повторяется «сформировалось», на стр. 5 пятикратно повторяется выражение «сохраняется». А ведь государственный документ такого уровня требует особой научной редакции (на стр. 7 упоминается «тайание вечной мерзлоты», где следует употреблять термин «многолетняя мерзлота»).

Достаточно любопытной является глава IV – «Цель, задачи и приоритеты пространственного развития Российской Федерации». На стр. 8 достижение целей обеспечивается в том числе за счет «расширения географии и ускорения экономического роста, научно-технологического и инновационного развития России за счет социально-экономического развития перспективных центров экономического роста» (т.е. крупнейших городов).

Однако на следующей странице (С. 9) объявлено, что «приоритетами пространственного развития Российской Федерации до 2025 г. являются: опережающее развитие территорий с низким уровнем социально-экономического развития, обладающих собственным потенциалом экономического роста...». На стр. 21 вновь отмечается, что «необходимо обеспечить расширение географии и ускорение экономического роста ... перспективных крупных центров экономического роста России – крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций».

Авторы явно игнорируют роль законодательных органов власти и на стр. 9 указывают, что СПР направлена на обеспечение скоординированных действий федеральных органов (только) «исполнительной власти...».

Следует отметить, что фрагмент текста из главы «Цель, задачи и приоритеты пространственного развития Российской Федерации» через страницу один в один повторяется в тексте главы «Основные направления пространственного развития» – абзацы 3 и 4 (С. 10).

На стр. 11 предлагается приоритетное развитие скоростных транспортных коммуникаций, в том числе «Европа – Западный Китай». В такой формулировке есть угроза обхода транзитных грузов территории России через Казахстан и Турцию. Кроме того, мегапроект «Один пояс – один путь» снижает стратегическое значение перевозок АТР – Европа по маршрутам Трансибира и БАМ, что и отмечается в рисках Концепции как альтернатива новых международных транспортных коридоров.

В СПР заложена заведомо некорректная связь между количеством населения и вкладом городов в экономический рост Российской Федерации. Безусловно, такая связь существует. Однако вывод, что чем крупнее населенный пункт, тем выше его экономические показатели, не может закладываться в основу государственного документа. Более того, по данным статистики наибольший вклад в экономику страны вносит Московский регион, в том числе за счет экспорта углеводородов и капитала. Между тем в Москве нет ни одной нефтяной скважины и крупного производства.

Трудно согласиться с тем, что Бурятия является геостратегической территорией, а Иркутская область таковой не является. Если строго соответствовать понятию «геостратегические территории», то к ним следует отнести более 75% территории государства, кроме Иркутской области, Нечерноземья, Москвы и Санкт-Петербурга. С точки зрения политической и экономической географии это территории наиболее уязвимые, и при сохранении существующей региональной политики они «раньше чем окрепнет центр, могут, как пораженные антоновым огнем, опасть» (П.А. Столыпин)<sup>5</sup>. Именно эти территории становятся объектами и на «великой шахматной доске» – игры американских оппонентов (по З. Бжезинскому)<sup>6</sup>.

В СПР все внимание уделено городским агломерациям разного уровня, и вместе с тем нет даже упоминания о сельском населении, о том, кто будет корить эти города, заселять приграничные территории. Вероятно, в СПР должна была быть глава о «продовольственной безопасности» страны. В задачах по сохранению благоприятной окружающей среды главное внимание необходимо было уделить вопросам экологического воспитания, образования и формирования экологической культуры населения.

Основным разделом СПР является глава VI – «Основные направления пространственного развития Российской Федерации», где общим текстом (С. 18) перечисляется огромный перечень мероприятий. Все они актуальны и должны быть реализованы в срок, значительно превышающий период действия СПР. С учетом ориентации социальной инфраструктуры на высокие технологии необходимо отметить, что значительная часть территории Азиатской России и Арктики на удалении уже первых десятков километров от крупных городов лишена длинноволновой радиосвязи. В Бурятии в 22 районах в радиоприемниках нет ни одной российской станции, в эфире только китайские и корейские станции с вещанием на русском языке.

Старшее поколение помнит, что во всех домах работали стационарные радиоточки, в киножурналах показывали геологов у костра, слушающих с помощью «Спидолы» или «Альпиниста» последние известия или концерт по заявкам. Сегодня уже нет ни радиоточек, ни киножурналов, ни геологов, радиоприемники сданы в музеи, а эфир пуст и никакие цифровые технологии в подобной ситуации не помогут.

Позволительно усомниться, что СПР может быть реализована в один этап. Необходимо определить конкретные сроки решения поставленных задач и ответственных лиц. В ином случае за эти 6 лет полностью изменится состав правительства, и наказать за невыполнение данного документа по традиции будет некого.

В главе «Сценарии пространственного развития Российской Федерации» предлагаются два сценария: инерционный и приоритетный (целевой). С нашей точки зрения, более аргументированная позиция была выражена в Концепции, где выделялись: «консервативный сценарий пространственного развития; сценарий поляризованного роста; сценарий диверсифицированного пространственного роста».

Из текста СПР так и не удается выяснить, каким образом станут сохраняться территориальная целостность государства, привлекаться трудовые ресурсы в регионы нового («геостратегического») освоения, сохраняться население Сибири и Дальнего Востока.

В результате выполнения майских указов Президента РФ от 2012 г., в которых зарплата бюджетников «привязана» к средней по региону, учителя и врачи в Москве стали получать в разы больше, чем в Арктике, полностью оказалась разрушенной стимулирующая роль «районных коэффициентов» для Сибири и Дальнего Востока. Даже в европейской части страны квалифицированные кадры стали концентрироваться в Москве.

Между тем в период плановой экономики создание новых стратегических центров в азиатской части страны осуществлялось с помощью ударных комсомольских строек, Министерства среднего машиностроения СССР, железнодо-

рожных войск, создания целой системы моральных и материальных стимулов повышения производительности труда.

Для повышения уровня образования, культуры и здравоохранения в самые дальние села Сибири и Дальнего Востока направлялись специалисты из центральных городов страны. Теперь ситуация прямо противоположная. Реформы образования и введение ЕГЭ «вымывают» из села талантливую молодежь в центральные вузы, откуда она уже не возвращается. Под флагом борьбы за повышение эффективности высшего образования закрываются периферийные вузы, а следом за детьми уезжают в центр и их родители, создавая интеллектуальную пустыню на геостратегических территориях России.

Одним из рычагов сохранения сельской молодежи является воспитание патриотизма к родной земле. Однако об этом нет ни слова в принятой СПР. Нет комсомола, нет пионерии. Это «пустое идеологическое пространство» заполняется всем, чем угодно, только не воспитательной работой. Отъезд последних остатков пришлого населения периода комсомольских строек из Сибири и Дальнего Востока выдается правительством за сокращение миграции.

Поэтому детальное знакомство с утвержденной СПР оставляет тягостное чувство чтения очередного государственного документа, далекого от жизни, и тем более от решения поставленных задач.

Такой вывод подкрепляется анализом Приложения № 1 – «Перечень перспективных экономических специализаций субъектов Российской Федерации». В этом приложении для всех субъектов Федерации предлагаются, по мнению авторов, наиболее эффективные виды хозяйственной деятельности. И дело даже не в том, что в очередной раз центр диктует регионам, что такое хорошо и что такое плохо. Складывается впечатление, что московский чиновник, никогда не бывавший за пределами Садового кольца, может рекомендовать субъектам, где сеять картошку или заниматься оленеводством.

Ни в одном из регионов России нет рекомендаций по производству электроэнергии, в том числе Красноярскому краю и Иркутской области. В числе приоритетов экономического развития приморских регионов нет упоминания о логистике, о необходимости развития морского транспорта.

Для Республики Бурятия нет рекомендаций по розливу напитков, в том числе «байкальской питьевой воды», производства мебели. Удивляет, что производство компьютеров, электронных и оптических изделий отнесено к неперспективной экономической специализации. Между тем в Бурятии расположено крупнейшее производство вертолетов и самолетов, оборонных изделий на основе новейших электронных технологий. С другой стороны, в этом перечне указана необходимость добычи полезных ископаемых, развития металлургии и производства неметаллической минеральной продукции (химических удобрений), бумаги и бумажных изделий, которые запрещены федеральным законом «Об охране озера Байкал» на всей байкальской природной территории<sup>7</sup>. И это только малая часть «рекомендаций», как развиваться российским регионам.

Следует отметить, что пространственное развитие России не может рассматриваться без учета geopolитической ситуации на внешних границах страны, возможности повторения украинских событий на границах с Казахстаном, где нарастают процессы исламизации всей Средней Азии. В предложенной ранее Концепции указывалось на необходимость «нового обустройства старых границ», а также угроза «реализация проектов альтернативных международных транспортных коридоров в сопредельных странах, ухудшающих привлекательность транзитного потенциала России» и другие риски международного сотрудничества, о которых нет и слова в принятой СПР.

Особую угрозу для территориальной целостности страны таит предложение о создании макрорегионов, которые большинством специалистов рассматриваются как новая попытка ликвидации национальных регионов и периферийных субъектов Федерации. Для азиатской части России такое укрупнение будет последним ударом для «разгрома» местной интеллектуальной элиты и окончательной миграции работников бюджетной сферы в иные места.

Следует отметить, что менее чем за год указами Президента РФ без всякого обсуждения и научной экспертизы принято решение о включении Забайкальского края и Республики Бурятия в состав Дальневосточного федерального округа. Однако и этого показалось мало. Новым указом Президента РФ полномочия Минвостокразвития РФ распространяются на Российскую Арктику. Создан уникальный административный монстр на территории большей части страны с центром управления во Владивостоке. Теперь вопросы социально-экономического развития Мурманской области решаются на Дальнем Востоке. Дальнейший ход экономического развития нового региона можно только предполагать.

СПР страны должна быть, прежде всего, ориентирована на повышение экономической самостоятельности субъектов Федерации, создание хозяина на территории. Между тем в Конституции России отсутствует определение региональной собственности. В той же Концепции признавалось, что в Российской Федерации существует монополия государственной собственности на все природные ресурсы, формальный федерализм, «чрезмерная унификация российского законодательства в сфере пространственного развития, лишая местные власти и бизнес стимулов к творческому, инновационному поиску оптимальных и точно подобранных именно для местных условий норм и правил».

В настоящее время вся структура управления, налоговой политики в России «заточена» на центр. Та же Концепция признавала, что при существующем «беспрецедентном центростремительном векторе ... резкого увеличения экономической роли Москвы ... произошло значительное сжатие ранее освоенного пространства ... и со всей остротой встал вопрос о судьбе беспрецедентно разросшейся ‘периферии России’». Лозунгами и полумерами такую задачу не решить. Более того, прошедшие выборы региональных органов власти свидетельствуют о недоверии населения к централизации власти, монополии однопартийной системы и должны стать «звонком» для смены политического и экономического курса в стране.

В сумме эти далеко не полные факты позволяют рассматривать принятую СПР как крайне непрофессиональный документ, который не только не решает поставленную задачу, а более того, создает предпосылки для ухудшения социально-экономической ситуации в стране и дальнейшего «опустынивания» российской периферии. В лучшем случае данный документ можно рассматривать как очередную «галочку» Минэкономразвития РФ в общем списке заданий главы государства, и не более. Необходимо признать и тот факт, что сбалансированное развитие страны и регионов невозможно без государственного планирования, которое осуществлялось ранее Госпланом и экономической наукой в лице Совета по развитию производительных сил (СОПС).

Правительству следует уяснить, что задача СПР и всех других реформ, ни одна из которых не достигла поставленных целей, заключается не в улучшении управляемости из Москвы огромной страны, а в повышении уровня жизни населения, и в первую очередь на ее окраинах. Опыт ликвидации национальных округов середины прошлого десятилетия показывает, что любое административное укрупнение субъектов есть разрушение российского села – основы России, и «сжатие» его пространства. В основе решения этой сложной проблемы лежит основополагающий принцип российской государственности – самостоятельность субъекта и индивида, стабильность механизмов управления, справедливость в распределении национального богатства. К сожалению, кроме лозунгов в реальной жизни населения сдвигов к лучшему мы не видим.

Поэтому повторим мысли великого российского государственного деятеля П.А. Столыпина: «Итак, на очереди главная задача – укрепить низы. В них вся сила страны. Будут здоровы и крепки корни у государства, поверьте, и слова русского правительства совсем иначе зазвучат перед Европой и перед всем миром. Дружная, общая, основанная на взаимном доверии работа – вот девиз для нас всех, русских».

И в завершение следует напомнить напутствие академика А.Г. Гранберга: «Пространство – есть ценнейший ресурс государства для наших дней и для бу-

дущих поколений». Нам досталась в наследство страна со второй экономикой мира, где дружба народов была не пустыми лозунгами, не было у людей «ни зависти, ни злости», была надежда завтрашнего дня. Может быть, в этом и есть стратегия развития нашего общества?

<sup>1</sup> Работа выполнена в рамках государственного задания БИП СО РАН.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ № 207-р от 13 февраля 2019 г. «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

<sup>3</sup> Коломак Е.А., Крюков В.А., Мельникова Л.В., Селиверстов В.Е., Суслов В.И., Суслов Н.И. Стратегия пространственного развития России: ожидания и реалии // Регион: экономика и социология. 2018. № 2 (98). С. 264-287; Михеева Н.Н. Стратегия пространственного развития: новый этап или повторение старых ошибок? // Эко. 2018. № 5. С. 158-178; Зубаревич Н.В. Стратегия пространственного развития: приоритеты и инструменты // Вопросы экономики. 2019. № 1. С. 135-145; Кузнецова О.В. Проблемы выбора приоритетов пространственного развития // Вопросы экономики. 2019. № 1. С. 146-157.

<sup>4</sup> Проект Концепции Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г.

<sup>5</sup> Выступление в Государственной думе 31 марта 1908 г. по вопросу о сооружении Амурской железной дороги. В кн.: Избранные выступления П.А. Столыпина в Государственной думе и Государственном совете. 1906-1911 гг. / Под общ. ред. С.Е. Нарышкина. – М.: Издание Государственной думы. 2012. С. 79.

<sup>6</sup> Бжезинский З. Великая шахматная доска. – М.: АСТ. 2018. С. 384.

<sup>7</sup> Федеральный закон «Об охране озера Байкал» от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ.