

ОРГАНИЗАЦИЯ РОССИЙСКОГО ПРОСТРАНСТВА В НОВОЙ РЕАЛЬНОСТИ

ИЭОПП СО РАН – ИНП РАН – ЭФ НГУ, VI Всероссийская научно-практическая конференция
Анализ и прогнозирование развития экономики России

г. Томск

А.Н. Клепач

март 2024



Организация пространства и развитие

• «Огромные пространства легко давались русскому народу, но нелегко давалась ему организация этих пространств в величайшее в мире государство, поддержание и охранение порядка в нем ... Размеры русского государства ставили русскому народу почти непосильные задачи, держали русский народ в непомерном напряжении. Требования государства слишком мало оставляли свободного избытка сил. Вся внешняя деятельность русского человека шла на службу государству ... Русская душа подавлена необъятными русскими полями и необъятными русскими снегами, она утопает и растворяется в этой необъятности». Бердяев Николай Александрович. Судьба России (1917 г.).

- Расселение народа – природно-климатические ресурсы и недра – размещение производительных сил;
- Ресурсное или пространственное проклятие? Плотность экономической деятельности в 16 раз ниже Китая и 20 раз ниже, чем в США;
- Энергия народа и повышение продолжительности долгосрочных циклов развития (72 – 80 лет вместо 60-ти);
- Пространство как фактор безопасности и выживаемости;
- Пространство как фактор повышения спроса на высокий уровень транспортной инфраструктуры и коммуникаций. Острота отставания в этой сфере;
- Пространство – как фактор увеличивающий ресурсное богатство и природное разнообразие;
- Сопряжение пространств и многовекторность внешнеэкономических связей;
- Повышенная устойчивость к климатическим изменениям. Неэкономические факторы экономики.

Старые и новые вызовы пространственного развития

- Сжатие экономического пространства и самого пространства в 1990-2020-е годы. Поворот к пространственному росту в 2022 году?
- Комплексность использования природных ресурсов: недр, территории, биосферы и климата
- Корпоративная проектная и комплексная организация развития пространства (комбинирование)
- Агломерационная концентрация или сбалансированное развитие разных форм расселения и пространственной организации производства и коммуникаций
- Европейская Россия – Новая роль пограничных регионов - Поворот на Восток или в глубь России?
- Пространственный фактор поворота на Восток. Развитие Сибирских регионов как фактор выстраивания новой экономики Север-Юг и Север –Восток. Пространственная рента или более высокая комплексная производительность?
- Запрос на новую модель экономического развития, способную превратить пространство в фактор экономического роста и повышения качества жизни

Последствия сохранения сложившейся модели пространственного развития грозят ростом концентрации населения в центральной части страны и влекут риски национальной безопасности

	2023 год		Сложившаяся модель приоритетного развития агломераций и стягивания населения в «Центр» 2045 г.		Новая модель равномерного развития территории и концентрации усилий на удержании населения в восточной части страны 2045 г.	
	Население, млн.чел. и %		Население, млн.чел. и %		Население, млн.чел. и %	
Крупнейшие агломерации:	29,4	20,1	30,6	22,0 ↑	31,6	20,3 ↑
Москва и Московская обл.	21,8	14,9	22,7	16,3 ↑	23,4	15,0 ↑
С.-Петербург и Ленинградская обл.	7,6	5,2	7,9	5,7 ↑	8,2	5,3 ↑
Центральная часть страны:	24,8	16,9	21,1	15,2 ↓	24,4	15,7 ↓
Юг страны:	26,9	18,4	27,4	19,7 ↑	29,2	18,7 ↑
Поволжье:	28,5	19,5	25,2	18,1 ↓	28,3	18,2 ↓
Урал:	12,3	8,4	12,1	8,7 ↑	13,5	8,7 ↑
Западная и Восточная Сибирь:	19,5	13,4	18,1	13,0 ↓	23,3	15,0 ↑
Дальний Восток:	4,9	3,4	4,4	3,2 ↓	5,4	3,5 ↑
Россия:	146,2		138,9	↓	155,8	↑

Удержание населения на восточных территориях страны должно сопровождаться сокращением дифференциации в уровне качества жизни между столичными агломерациями и другими городами, особенно малыми городами и городами Сибири и Дальнего Востока:

- В 2022 г. средний Индекс качества городской среды по всем городам России составил 192 балла, **по всем городам Западной и Восточной Сибири – 171,**
- **23 из 30 городов, замыкающих список** по качеству городской среды, находятся на территории **Западной и Восточной Сибири,**
- **разрыв по числу баллов с Москвой** даже региональных центров может составлять **до двух раз.**
- высока в восточных регионах внутрирегиональная дифференциация – в Иркутской области **разница между областным центром и малым городом Алзатаем составляет 1,9 раза.**

Сбалансированное пространственное развитие должно привести к тому, что индекс качества городской среды во всех городах Сибири и Дальнего востока должен расти **опережающими темпами.**

Демографическая ситуация требует поиска баланса по направлениям пространственного развития

Текущая ситуация и перспективы

- Население России за период с 01.01.2002 по 01.01.2022* гг. сократилось на 0,8%, к 2045 году – на 4,6% к 2022г. (средний вариант прогноза Росстата);
- Население Сибирского федерального округа за период с 01.01.2002 по 01.01.2022 (с учетом ВПН-2020) гг. сократилось на 7,0%, а Дальневосточного – на 10,4%, а к 2045 году – на 9,8% и 7,4% соответственно;
- Усиление миграционных процессов, межрегионального неравенства и возникновение проблемы дефицита трудовых ресурсов.

Потребность в дополнительной численности населения

- Развитие Сибири - 2-4 млн человек
- Развитие агломераций – 2-3 млн. человек
- Развитие Приазовья – 2 млн человек
- Развитие Дальнего Востока – 1 млн человек

Итого: **7-10 млн человек**

Источники покрытия потребности в дополнительной численности населения

- **Внутренняя миграция.** Исчерпание возможности Сибири и Дальнего Востока быть источником внутренней миграции. Рост зарплат на Дальнем Востоке сдерживает отток населения из региона.
- **Международная миграция.** Миграционный прирост в 2022 году составил 61,9 тыс. человек, в том числе 27,3 тыс. за счет Украины. Сдерживающие факторы международной миграции: неблагоприятные для мигрантов курсовые соотношения, увеличение темпов экономического развития стран Средней Азии, исчерпание притока населения со стороны Украины.

Итого: **3-4 млн человек**



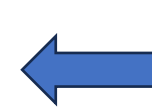
**Дефицит
составляет
4-6 млн
человек**



* Для сопоставимости рядов данных не учитываются территории Республики Крым, г. Севастополь, новых территорий

Межрегиональное неравенство – одна из основных причин дисбаланса в численности населения

Индикаторы	Дифференциация между «10 первыми» и «10 последними»
• По уровню ВРП на душу населения	в 14,2 раза
• По объему инвестиций в основной капитал на душу населения	в 15,7 раз
• По уровню смертности трудоспособного населения	в 2,3 раза
• По уровню бедности населения	в 4,2 раза

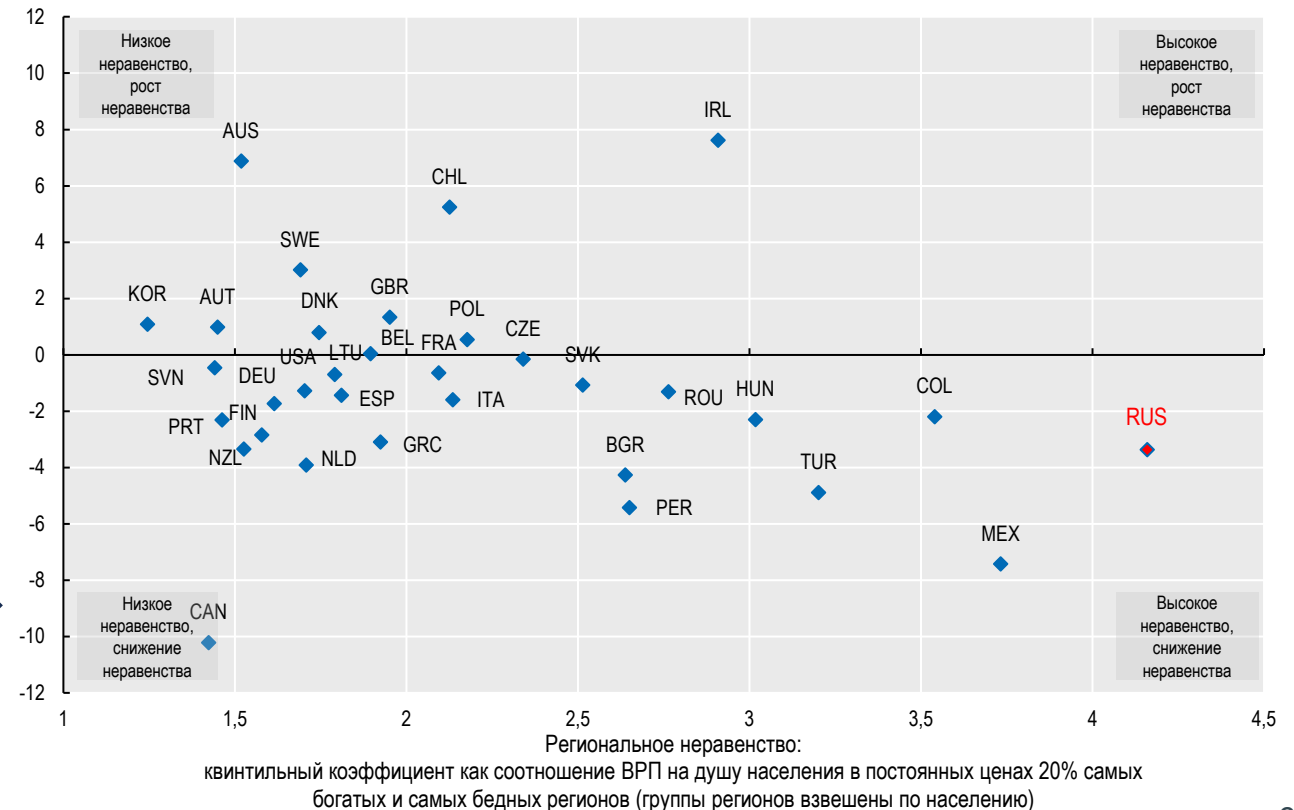


Высокая дифференциация регионов по темпам развития и уровню жизни в разы превышающая параметры развитых стран

Территориальные диспропорции в экономике России более выражены, чем в странах ОЭСР – как развитых, так и развивающихся



% изменения регионального неравенства (квintильного коэффициента), 2019-20 (COVID-19)



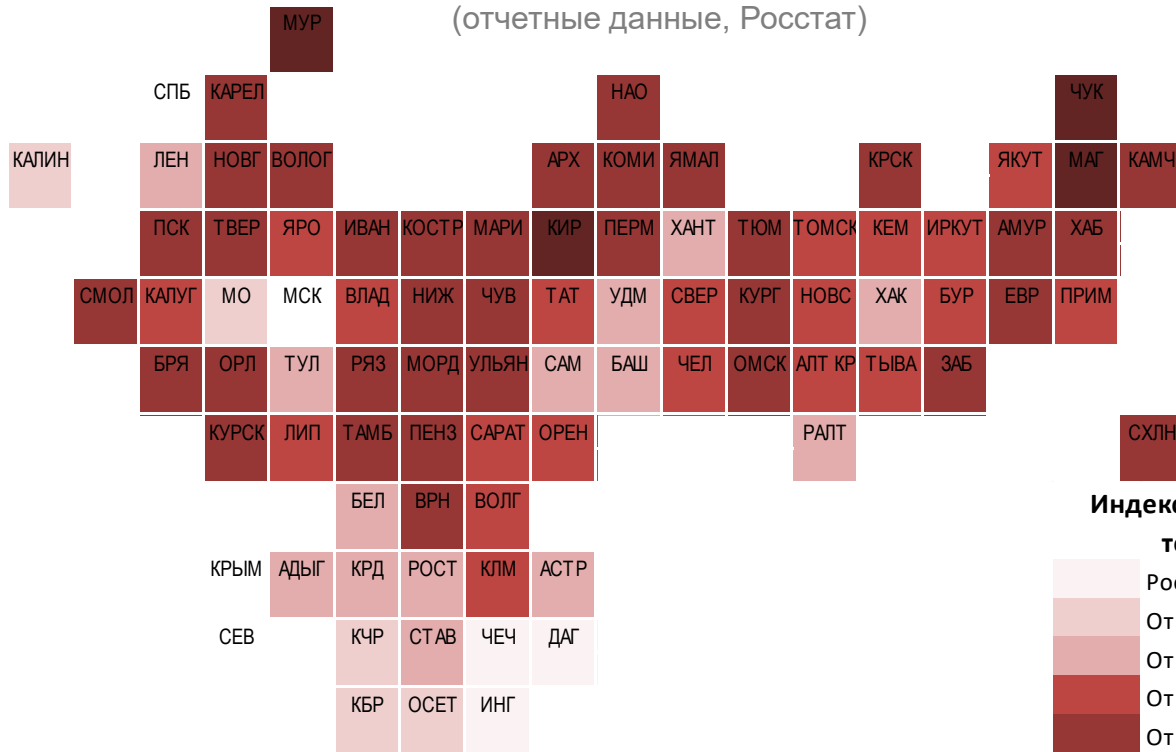
За 35 лет с 1989 г. процесс обезлюдения сельской местности затронул почти всю территорию страны, особенно ее Север и Дальний Восток. Прирост сельского населения в ЦФО и Северо-Западе отчасти отражает движение к последующему переселению в агломерации

Баланс потоков внутрироссийской миграции в сельской и городской местности за 10 лет (2013-2022 гг.), тыс. чел. и % к уровню численности сельского населения на 1 января 2013 г.

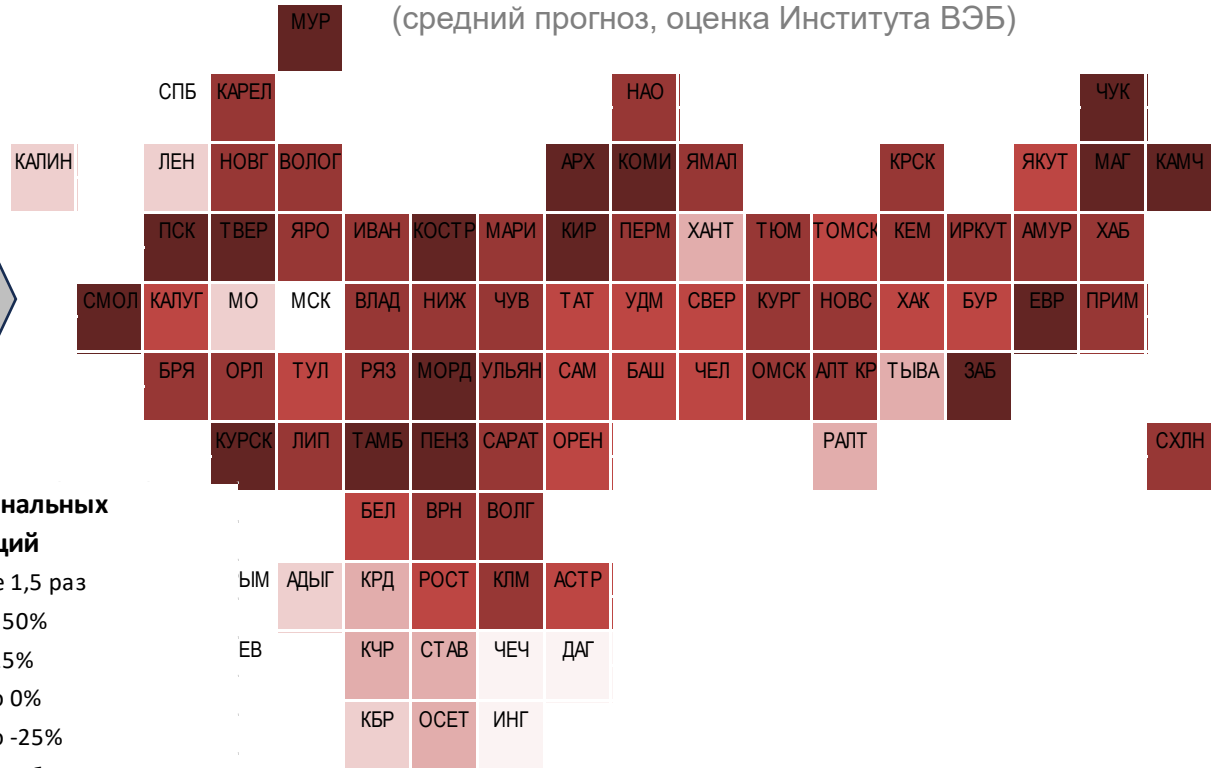
	РФ	ЦФО	СЗФО	ЮФО	СКФО	ПФО	УФО	СФО	ДВФО
Прирост сельского населения за счет городского*	-1076,4 -2,9%	58,6 0,8%	54,8 2,5%	-28,0 -0,5%	-202,1 -4,2%	-402,6 -4,7%	-119,0 -5,0%	-247,3 -4,7%	-190,8 -12,3%

*По данным таблиц Росстата «Внутрироссийская миграция по территориям прибытия и выбытия»

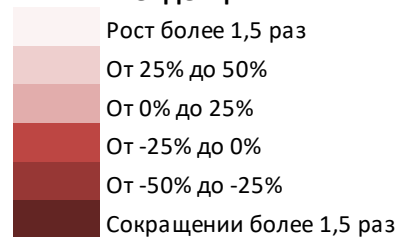
Прирост численности сельского населения на 01.01.24 к уровню 1989 г. (отчетные данные, Росстат)



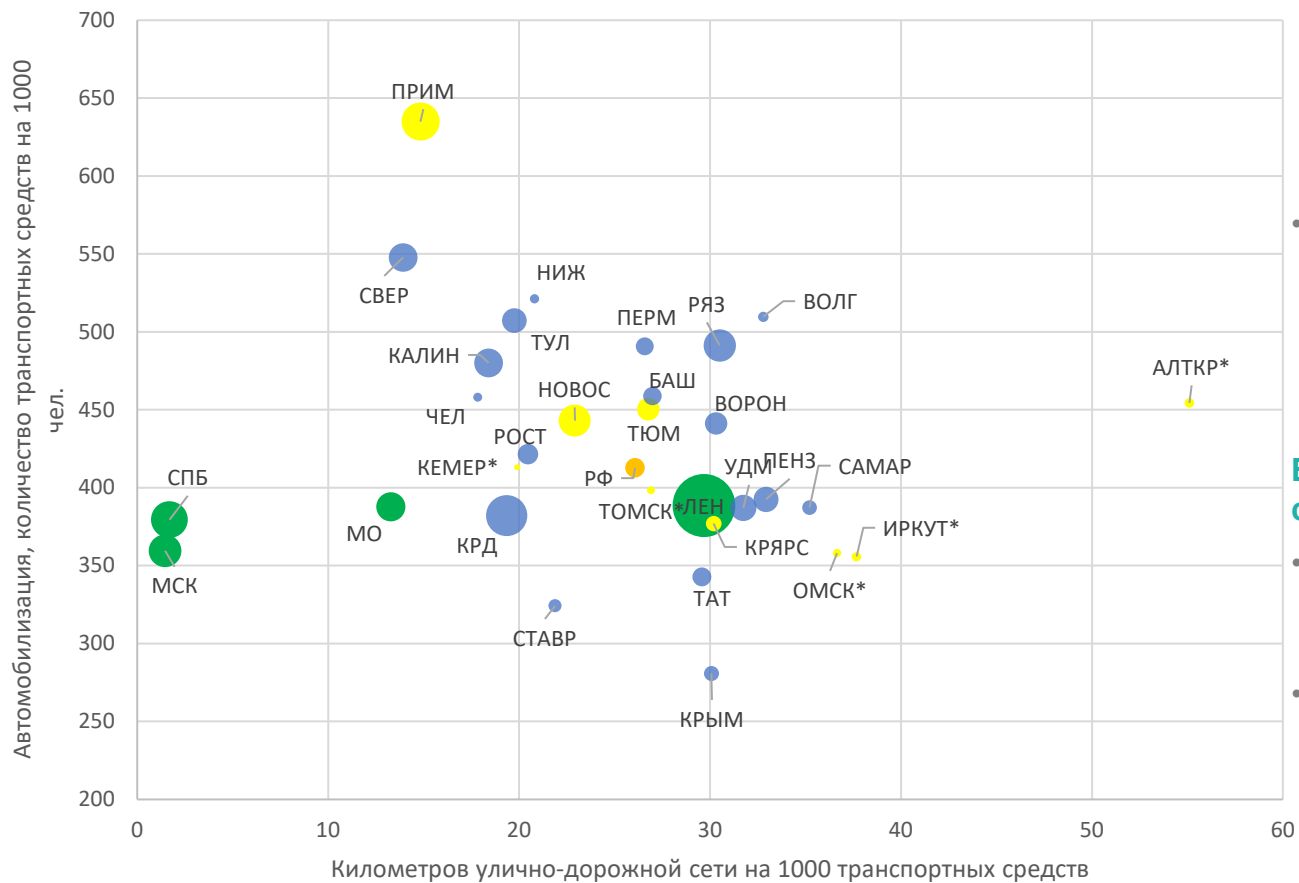
Прирост численности сельского населения на 01.01.46 к уровню 1989 г. (средний прогноз, оценка Института ВЭБ)



Индекс региональных тенденций



Проблемы и направления развития дорожной сети: соотношение автомобилизации, темпов жилищного строительства и развития дорожной сети неравномерно



1. Размер пузырька соответствует количеству строящихся квартир на 1 000 чел. населения (Ленинградская область – 41 квартира, Кемеровская область-Кузбасс – 9 квартир. Зеленые пузырьки – крупнейшие агломерации, желтые – регионы Азиатской России, оранжевый – средние показатели по России на 02.2024.

2. Источники: Дом.РФ, НЦ БДД МВД России, расчеты Института ВЭБ.РФ

- **Лидерами по подушевому строительству новых квартир** становятся Ленинградская область, Краснодарский край, Санкт-Петербург и Приморье. Москва и Московская область – уступают им. **Второй эшелон лидеров роста** – Новосибирск, Свердловская, Калининградская, Рязанская области. **Прочие миллионники** лишь незначительно опережают среднероссийский показатель (15 кв./1000 чел.) или **серьезно уступают ему**
- При этом из-за ограниченного потенциала роста дорожной сети в Москве, Санкт-Петербурге, Московской области, отчасти во Владивостоке и Екатеринбурге уже фактически складываются условия для «car free development» с приоритетом общественного транспорта перед личным, однако на других территориях, прежде всего за Уралом, есть потенциал развития дорожной сети городов

Вывод: необходим дифференцированный подход к развитию дорожной сети и жилой застройки с учетом специфики развития территорий

- **Крупные агломерации Европейской части: преимущественно "car-free development"** - ставка на общественный транспорт и высотную застройку, в т.ч. с учетом дефицита территорий для развития
- **Регионы Сибири и Дальнего Востока: преимущественно "car-oriented development"** - ставка на малоэтажное строительство и развитие субурбии, в т.ч. с учетом интересов повышения рождаемости, наличия территории для развития, существующих мер поддержки ("дальневосточный гектар") и более активного использования личных автомобилей, а также развитие связности городов за счет продления М12
- **Регионы Юга России: комбинированная модель** со стимулированием развития общественного транспорта в крупных агломерациях с одновременным ограничением высотности застройки в субурбии

Необходимо обеспечить баланс развития между агломерациями и малыми городами/сельскими территориями

Плюсы агломераций	Минусы агломераций
Концентрация ресурсов	Риск разрушения единого экономического и политического пространства страны
Большой внутренний рынок сбыта товаров и услуг	Концентрация внутреннего спроса в агломерациях приводит к монополизации рынка и росту цен, а также повышению уязвимости от внешнеэкономических шоков
Инвестиционная привлекательность	Снижение рождаемости, ухудшение психологического здоровья, ухудшение экологии
Быстрый эффект на ВРП региона за счет развитой инфраструктуры и концентрации ресурсов	Среднесрочный эффект на ВРП с быстрым затухающим эффектом. Требуется постоянный приток все большего объема ресурсов, существенные расходы на поддержание темпов роста и содержание агломерации

Плюсы глубинного развития	Минусы глубинного развития
Построение единой инфраструктуры и транспортного сообщения с окраинными территориями – основа политического и территориального единства государства	Единовременные значительные бюджетные вложения в социальную и коммунальную сферы с долгим сроком окупаемости
Устойчивый рост диверсифицированного внутреннего рынка, способного противостоять любым внешнеэкономическим шокам	Необходима развитая высокоскоростная транспортная инфраструктура
Поддержка сельского хозяйства и сельских территорий - основа продовольственной безопасности	Дополнительная нагрузка на государственный бюджет
Долгосрочный эффект на ВРП региона. Значительный потенциал роста. Более высокая устойчивость экономики к геополитическим и внешнеэкономическим рискам	Более медленные темпы роста в среднесрочном периоде из-за отсутствия развитой инфраструктуры и концентрации ресурсов

Предлагаемые меры:

- разнообразная политика управления на разных территориях, способная адаптироваться к местным климатическим, экономическим и культурным особенностям, симбиоз между развитием крупных и малых городов;
- обеспечение более сбалансированного распределения населения по территории;
- реальные перспективы опорных малых и средних городов: инструментарий мастер-планов, льготной ипотеки, системы грантов;
- в отношении северных окраин России должен применяться стимулирующий дифференцированный управленческий подход

Технологические риски в экономике предложения: региональный срез

Эндогенные ограничения инновационной системы России проявляются на региональном уровне

- Низкая значимость научных исследований и разработок в экономике: лишь в 5 регионах доля НИОКР в структуре экономики превышает 5% (2022);
- Низкая инновационная активность организаций: лишь в 13 регионах удельный вес затрат на инновационную деятельность в общем объеме отгрузки превышает 3% (2022);
- Чрезмерная территориальная концентрация научного персонала: на 10 регионов (Москва, МО, СПб, Нижегородская, Свердловская, Новосибирская, Челябинская, Воронежская, Самарская обл., Респ. Татарстан) приходится 75% от общего числа исследователей.

Возможные решения в рамках пространственной политики

- Повышение привлекательности и территориальное расширение применения специальных режимов и инструментов развития науки и инноваций в регионах (ИНТЦ, НОЦ, кластеры);
- Стимулирование регионального бизнеса и крупных ФПГ к увеличению вложений в НИОКР в регионах и увязке потребностей с возможностями региональной науки.

Низкий уровень развития региональной экономики и среды для жизни создает риски утраты кадров

- В России определены 9 направлений реализации проектов технологического суверенитета согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 15.04.2023 № 603;
- Значительная часть таких проектов реализуется в городах, уступающих по качеству жизни, уровню доходов и развитию инфраструктуры не только Москве, но и крупнейшему городу макрорегиона, что создает риски утраты кадрового потенциала;
- Пример — двигателестроение: г. Коломна (Коломенский завод ОДК) на 13 месте из 16 среди больших городов Московской области по качеству городской среды, а по среднемесячной з/п - на 27 месте из 59 муниципалитетов, с 2000 г. население снизилось на 12%.

Возможные решения в рамках пространственной политики

- Приоритезация и создание специальных инструментов развития городской среды и социальной инфраструктуры в городах реализации проектов технологического суверенитета по 9 отраслям;
- Создание дополнительных механизмов адресной поддержки (льготная ипотека, повышенный мат. капитал) для семей работников предприятий, реализующих проекты технологического суверенитета в городах, отстающих по уровню развития.

Четыре вызова и вектора многополюсного роста

1 Уменьшение межрегиональной дифференциации по уровню развития

- Дифференциация между российскими регионами по сравнению с развитыми странами **почти в 2 раза**. Дифференциация между 10 «первыми» и 10 «последними» регионами по уровню ВРП на душу населения составляет **14,2 раза**, по объему инвестиций – **15,7 раза**, а по уровню бедности населения – **4,2 раза**
- Сбалансированное региональное развитие, предполагающее поворот на Восток, значительно **уменьшит диспропорции в развитии макрорегионов к 2035-2045 годам**, но не приведет к их полному исчезновению

3 Сокращение различий в бюджетной обеспеченности регионов

- Расходы бюджетов Москвы и Московской области в расчете на 1 жителя **почти в 2 раза** превышают расходы консолидированных бюджетов остальных субъектов России
- Изменение подходов к формированию межбюджетных отношений, заложенных в оптимистичном сценарии, **позволит к 2045 году существенно сократить различия в бюджетной обеспеченности регионов**, в том числе благодаря внедрению новых видов трансфертов. Пример – кластерные трансферты, направленные на формирование межрегиональных цепочек добавленной стоимости

2 Сокращение значительного разрыва в качестве жизни между крупными, средними и малыми городами

- Разрыв в качестве жизни между агломерациями (Москва и Санкт-Петербург) и другими городами миллионниками в 2022 году составил в среднем **41%***
- Дифференцированный подход к развитию городов и сельских поселений на основе выявления индивидуального потенциала **позволит сократить разрыв по качеству городской среды**. Для Центральной и Восточной Сибири индекс качества городской среды повысится к 2035 году **в 1,7 раза**, а внутрирегиональная дифференциация **не превысит 1,2 раза**

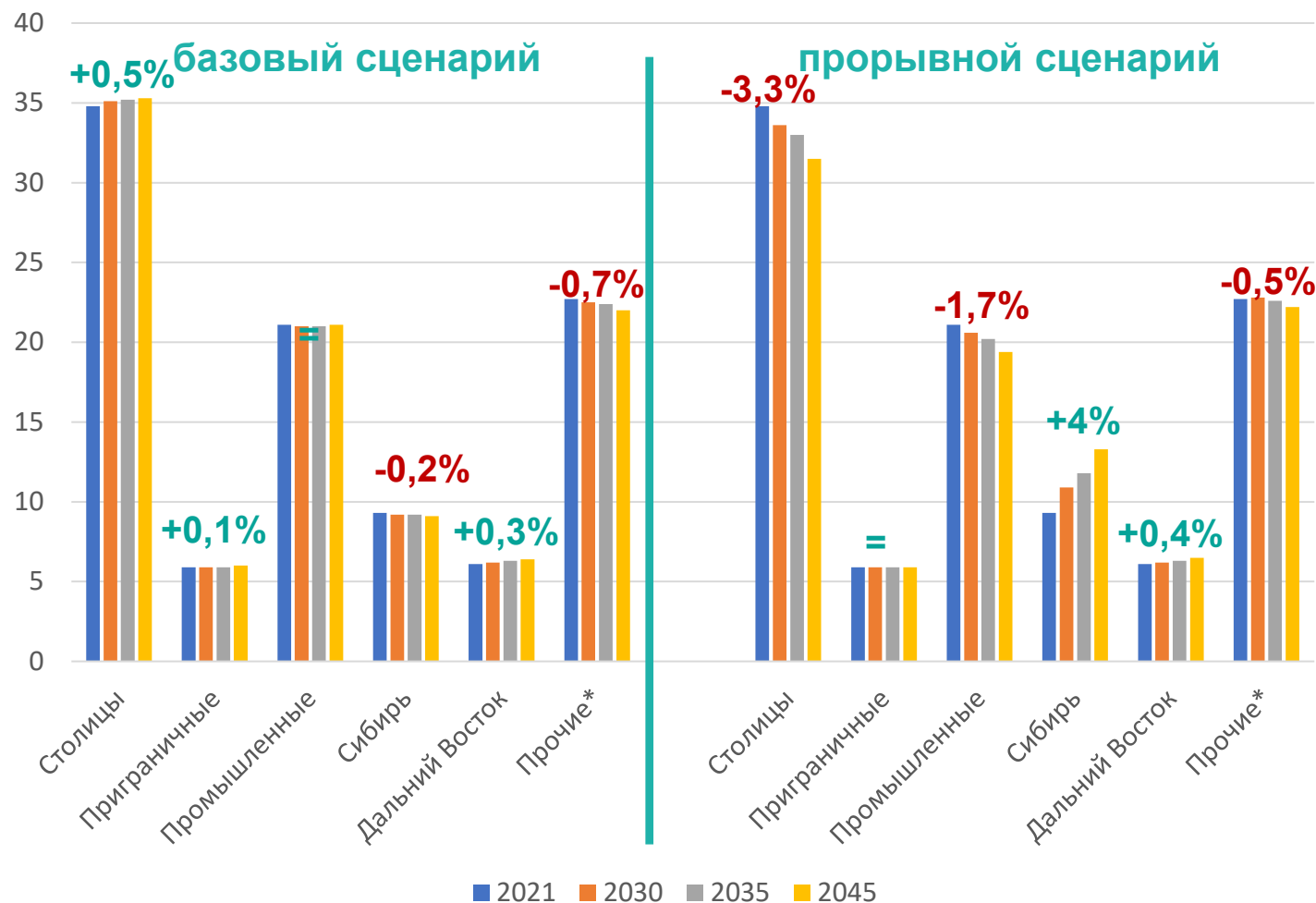
4 Уменьшение разницы по доходам в городах и сельских территориях

- Зарплата на селе в 2019-2021 годах была в среднем **на 40%** ниже средней зарплаты в целом по стране и **почти на 70%** ниже средней зарплаты в Москве
- Развитие сельских поселений, стимулирование роста зарплат и предоставление других льгот **позволят поддержать численность местного населения**, что окажет позитивное влияние на продовольственную безопасность России

* В соответствии с Индексом качества городской среды Минстроя России

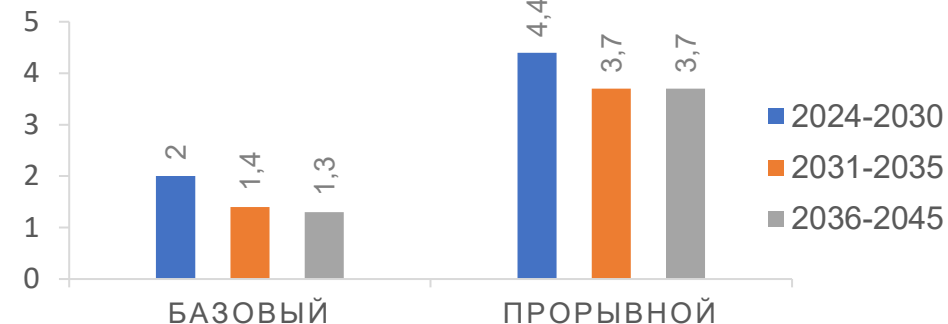
Возможность опережающих темпов роста экономики и населения Сибири

Вклад регионов в ВРП страны
факт 2021 г., базовый и прорывной сценарии



* Европейская часть страны и Урал

- Вклад регионов Сибири растет в прорывном варианте за счет инвестиционного и демографического «поворота на Восток»
- Вклад столичных агломераций снижается в оптимистичном варианте, в базовом вклад растет, но это не обеспечивает в целом высокие темпы роста



- Вклад приграничных территорий (без учета 4 новых регионов) стабилизируется

Развилки регионального развития: долгосрочный и среднесрочный периоды

До 2035 года - реализация текущих мер при сохранении инерционного сценария развития

- Сохранение проблем демографии и снижение человеческого капитала, особенно вне агломераций;
- Смещение миграции населения в Центральную часть России;
- Обезлюдение сельских территорий и малых городов;
- Утрата инфраструктуры на Дальнем Востоке и Сибири;
- Усиление диспропорций межрегионального и внутрирегионального характера;
- Концентрация населения в агломерациях;
- Ухудшение экологической повестки в агломерациях;
- Риски «фрагментизации» страны.

К 2045 году - активный поворот на Восток, в том числе в связи с обострением климатической повестки

- Необходимость развития инфраструктуры для бизнеса и проживания обслуживающего его населения;
- Потребность в новых схемах размещения производительных сил;
- Необходимость переноса основных производств;
- Потребность в новых схемах расселения людей.

Показатель, %	Европейская часть						Урал				Центральная Сибирь				Восточная Сибирь				Дальний Восток						
	2023	2035		2045		2023	2035		2045		2023	2035		2045		2023	2035		2045		2023	2035		2045	
		Баз.	Опт.	Баз.	Опт.		Баз.	Опт.	Баз.	Опт.		Баз.	Опт.	Баз.	Опт.		Баз.	Опт.	Баз.	Опт.		Баз.	Опт.	Баз.	Опт.
Доля в РФ																									
ВРП	71,2	71,7	69,8	72,1	68,7	13,5	13,0	13,8	12,5	13,8	9,3	9,1	9,8	9,1	10,3	5,0	5,0	5,3	5,1	5,8	6,1	6,1	6,4	6,3	6,9
Инвестиции	64,5	65,3	62,9	65,8	62,1	17,0	16,8	17,6	16,7	17,7	9,6	9,2	9,9	8,8	10,3	6,6	6,4	6,7	6,2	7,2	9,0	8,8	9,8	8,7	10,1
Темп прироста																									
ВРП	2,2	1,3	3,2	1,3	1,3	4,2	0,9	6,3	0,9	3,7	0,9	1,1	3,6	1,1	3,6	0,6	1,4	4,1	1,4	4,0	3,7	1,2	4,8	1,2	4,1
Инвестиции	9,6	0,7	2,1	0,8	2,2	8,1	0,8	6,6	1,0	4,1	10,3	0,7	4,0	0,8	3,4	10,9	1,3	3,7	1,4	3,7	13,7	1,0	4,0	1,1	3,6

* Для сопоставимости рядов данных не учитываются территории Республики Крым, г. Севастополь, новых территорий

Новая организации пространственного развития: многополюсная система расселения населения и развития производительных сил



- Поворот российской экономики на Восток и формирование многополюсной системы развития. Опережающий рост промышленных и научно-инновационных кластеров в Приволжье, Урале, Центральной и Восточной Сибири с формированием цепочек добавленной стоимости на межрегиональном уровне



- Кластерная политика как инструмент экономики предложения: развитие стратегических территорий для максимизации вклада в экономику страны в средне- и долгосрочном периоде



- Перераспределение инвестиций в территории потенциального роста, исходя из прогнозируемого вклада в развитие страны



- Переход от конкуренции за ресурсы к межрегиональной кооперации. Перестройка системы межбюджетных отношений путем введения кластерного трансферта



- Новое качество городской среды и комплексная модернизация коммунального хозяйства



- В среднесрочной перспективе опережающими темпами будет расти производство в столичных агломерациях, Поволжье и на Урале. В долгосрочной перспективе, в соответствии с оптимистичным сценарием, опережающими темпами будут развиваться малые и средние города, а также сельские поселения



- Приоритетное значение интеграции новых субъектов России в ее экономическое пространство и подъем нового макрорегиона Донбасса и Приазовья. Прирост ВРП макрорегиона в 2040 году по отношению к уровню 2022 года оценивается в 15,5 трлн руб.



- На рубеже 2030-2045 годов будут созданы условия для опережающего развития сибирских регионов, вклад которых в ВРП составит 26-27%

От кризиса к становлению новой системы управления пространственным развитием

- Стратегия пространственного развития вне общенациональной стратегии и ее увязка с транспортной и энергетическими стратегиями, которые требуют обновления;
- Стратегия есть, а управления нет. Разобщенность действий Минфина России, Минстроя России, – доминируют, - при слабости Минэкономразвития России и комплексного видения развития;
- Регионализация экономической политики – переброска на регионы обязательств и сверхконцентрация ресурсов в федеральном бюджете;
- Точечные пространственные решения по отдельным геополитическим территориям;
- Стратегия пространственного развития без эффективной системы управления;
- Отсутствие управления на уровне макрорегионов, ограниченность экономических полномочий на уровне федеральных округов и слабость межрегионального взаимодействия. Ставка на макрорегионы или на взаимодействие регионов?;
- Отсутствие реального прогноза пространственного, регионального развития и потребность в его формировании во взаимодействии с регионами;
- Потребность в воссоздании СОПС или сетевой структуры экспертизы и мониторинга проектов размещения производительных сил в увязке с организацией расселения людей, комплексного использования природных ресурсов и сбережения природы.