

## Стенограмма парламентских слушаний

### «О разработке Стратегии пространственного развития Российской Федерации»

27 июня 2018 года

#### **В.И. МАТВИЕНКО**

Коллеги, переходим к серьезному разговору. Нам предстоит обсудить вопрос, который, я считаю, имеет ключевое значение для развития России, ее регионов. Речь идет о разработке одного из важнейших документов стратегического планирования – стратегии пространственного развития. И, конечно, площадка Совета Федерации, палаты регионов, – это самое правильное, самое главное место, где такие вопросы должны обсуждаться. Мы – федеративное государство. Наша страна – это не размеры Садового кольца, она чуть-чуть побольше. И поэтому мы инициировали рассмотрение этого вопроса. И спасибо Максиму Станиславовичу Орешкину, Министру экономического развития, за его реакцию, согласие провести такие парламентские слушания.

Я сегодня попыталась что-то "изобразить" в газете "Известия" – изложила свою точку зрения, постараюсь не повторяться, но тем не менее кое-что сказать. Я думаю, что та аудитория, которая сегодня присутствует, хорошо осознает, что в нынешних условиях решение вопросов пространственного развития приобретает огромное значение. Это основа для территориального планирования, для размещения производительных сил и необходимое условие для реализации, конечно же, в первую очередь крупных инфраструктурных проектов.

Стратегия пространственного развития должна представлять собой фундамент для разработки и увязки между собой других стратегий, национальных проектов и государственных программ социально-экономического развития страны, поддержания устойчивости системы расселения, должна базироваться прежде всего на экономических приоритетах, реализация которых позволит обеспечить создание и обновление инфраструктуры и, конечно же, решать социальные задачи. Сбалансированность пространственного развития во многом будет определять эффективность проводимой экономической политики, значит, от этого напрямую зависит успех реализации задач, новых, прорывных задач, поставленных Президентом в Послании Федеральному Собранию и в майском указе.

Сегодняшняя рассогласованная политика в этой сфере приводит к необоснованному стягиванию населения крупными промышленными центрами и агломерациями. Экспертами прогнозируется дальнейшее сокращение численности населения средних и малых городов. Особенно сильно страдают малые города, которые служат основными поставщиками рабочей силы и интеллектуальных ресурсов. Не случайно Президент отнес к основным вызовам и угрозам

экономической безопасности неравномерность пространственного развития, усиление дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню и темпам социально-экономического развития.

К основным негативным тенденциям пространственного развития современной России можно отнести усиление роли крупных городов в экономике страны и концентрацию экономической деятельности в центрах экономического роста, которых у нас не так уж и много. Сегодня на территории, составляющей лишь 5 процентов от территории страны, производится свыше 40 процентов суммарного валового регионального продукта.

Попутно, как снежный ком, растут транспортные и экологические проблемы, социальные диспропорции, сохраняется низкая миграционная подвижность населения внутри страны (по оценкам экспертов, это всего около 4 процентов).

Значительная часть научного потенциала сосредоточена в центральной части России. По данным Росстата, в 2016 году внутренние затраты на научные исследования и разработки по всем субъектам Федерации составили свыше 943 млрд. рублей, из них более 490 млрд. рублей приходится на Центральный федеральный округ.

Сохраняется и низкая транспортная доступность территорий страны, в том числе недостаточная связанность центров экономического роста, наличие узких мест на подъездах к морским портам и крупным международным пунктам пропуска. Следует констатировать, что мы еще не научились в полной мере использовать наш огромный транзитный потенциал.

Владимир Владимирович Путин предложил развернуть масштабную программу пространственного развития России, включая развитие городов и других населенных пунктов, и как минимум удвоить расходы на эти цели в предстоящие шесть лет. Принципиально важно создать такие условия, при которых все без исключения территории нашей страны получают возможность развиваться и реализовывать свои конкурентные преимущества и экономическую специализацию.

Мы поднимали эту тему на недавней встрече Президента России с членами Совета законодателей. Я хочу отметить еще раз, что глава государства поддержал нашу позицию. "Важно, чтобы развитие городов стало движущей силой развития всей страны", – отметил Президент. И майским указом Президента Правительству поручено на основе стратегии пространственного развития разработать с участием субъектов Федерации и до 1 октября этого года утвердить комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры. Этот план предусматривает, в частности, обеспечение к 2024 году развития транспортных коридоров "Запад – Восток", "Север – Юг" для перевозки грузов, повышение уровня экономической связанности

территории страны посредством расширения и модернизации железнодорожной, авиационной, автодорожной, морской, речной инфраструктуры. Как мы видим, времени на раскачку у нас нет. Комплексный план развития инфраструктуры должен быть утвержден уже в октябре. Значит, стратегия пространственного развития должна была быть уже вчера, в крайнем случае этим летом, позже уже невозможно.

Уважаемые представители Правительства, которые здесь присутствуют, вы должны, конечно же, еще раз внимательно рассмотреть вопрос о том, что будет первым – "курица" или "яйцо" и как это все увязывать.

По-моему, исходя из тех документов, которые мы видим, пока нет в полной мере осознания масштабов стоящих на сегодня задач. В Совете Федерации мы уже неоднократно рассматривали разные варианты проекта стратегии, но пока, конечно, мы не можем быть удовлетворены уровнем и качеством тех документов, которые мы видели.

С самого начала подготовка шла, на мой взгляд, по не совсем верному пути. Федеральным законом № 172 не случайно были закреплены определенная очередность и последовательность принятия документов стратегического планирования. Они должны вытекать один из другого и обеспечивать сбалансированность по целям, по задачам, по ресурсам. Этого, к сожалению, не было обеспечено.

Стратегия пространственного развития разрабатывается сегодня в отсутствие прогноза и стратегии социально-экономического развития Российской Федерации. Отсутствует очень важный документ, а именно бюджетный прогноз Российской Федерации. Он должен давать оценку возможностей бюджетов всех уровней для реализации стратегических целей и задач.

Понимаю, что в этих условиях крайне сложно сформировать стратегию пространственного развития, и все-таки нам нужно концептуально разобраться с тем, чего сегодня мы все ждем от Правительства.

В представленном проекте явно прослеживается крен в сторону инфраструктурных проектов. При этом недостаточно проработаны вопросы размещения производительных сил и расселения, экономической связанности территории страны. Связанность территории рассматривается как наличие инфраструктуры, а не как выстраивание реальных экономических связей между хозяйствующими субъектами всех уровней. По сути, нам предлагается продолжить и далее стягивать население в крупные агломерации. Между тем агломерация – это не панацея. Крупные агломерации – это всегда высокая стоимость земли, инженерной инфраструктуры, кадрового потенциала.

Предприниматель, как правило, позволить себе этого не может. А это значит, что по всем экономическим законам бизнес здесь вряд ли сможет стать рентабельным.

Стратегия пространственного развития должна быть нацелена на обеспечение достойных условий жизни для граждан независимо от того, где они проживают. А вне агломераций в России проживает не менее 60 миллионов человек, что сравнимо с численностью населения крупного европейского государства. У этих людей должна быть возможность получать такие же государственные услуги и социальные блага, как и у жителей крупных городов.

Совет Федерации последовательно выступает за дальнейшее внедрение стандарта благополучия. Смысл этого инструмента заключается в том, чтобы каждому гражданину нашей страны независимо от места его проживания – в богатом или бедном регионе – был обеспечен определенный стандарт доходов и услуг, который гарантирует достойные условия жизни.

Такой подход лежит полностью в русле задач, поставленных Президентом России. Главными целями всех наших усилий являются сбережение народа России и благополучие наших граждан. Вспомните, сколько было вопросов об этом Президенту на недавней "прямой линии". И не случайно глава государства поддержал сохранение и малокомплектных сельских школ, и ФАПов, развитие системы здравоохранения и так далее.

Для того чтобы стать эффективно работающим механизмом, стандарт благополучия, во-первых, должен реально использоваться в ходе бюджетного планирования, в том числе при формировании модельных бюджетов регионов. Это позволит объективно оценивать способность каждого субъекта Российской Федерации реально обеспечить повышение уровня жизни нашего населения.

Во-вторых, система социальной защиты должна базироваться не на уровне прожиточного минимума, а на минимальном потребительском бюджете. Многие регионы, определяя критерии нуждаемости, уже устанавливают их на уровне выше прожиточного минимума. Минимальный потребительский бюджет охватывает не только материальные, но и духовные потребности человека, то есть является базовым условием для дальнейших шагов по внедрению стандарта благополучия. Все это должно быть отражено в стратегии, но пока, к сожалению, этого там как раз и не просматривается.

Развитию социальной инфраструктуры на местах в средних и малых городах уделяется непозволительно мало внимания. Большинство предложений неконкретно, бессистемно. С такими приоритетами наш опорный каркас расселения рискует сжаться до одной столичной агломерации (я, конечно, преувеличиваю).

Реализация конкурентных преимуществ субъектов Федерации, муниципальных образований, отдельных территорий предполагается через развитие эффективных экономических специализаций. При этом не ясно, как будет сокращаться межрегиональная дифференциация при объективно сложившейся тенденции преимущественного развития крупных городов и центров экономического роста.

Транспортные коммуникации действительно имеют ключевое значение для развития страны, но сегодня уровень тарифов на транспортные услуги препятствует экономическому развитию регионов. Полагаю, что в связи с этим необходимо разработать закон, может быть (я не утверждаю, но что-то надо делать), закон о дифференцированном транспортном тарифе. Главный принцип – чем дальше расстояние, тем дешевле становится каждый последующий километр. Это будет способствовать межрегиональным связям, содействовать вовлечению в экономический оборот удаленных территорий и, конечно, более привлекательно для бизнеса и для инвесторов.

Сейчас многие позиции будущей стратегии пространственного развития носят декларативный характер, так как не содержат конкретных механизмов реализации того или иного направления. Над этим тоже придется еще поработать.

Важно обеспечить взаимную увязку стратегии пространственного развития с бюджетным планированием. В настоящее время на федеральном уровне сформирован огромный массив документов стратегического планирования отраслевого и территориального характера, на региональном и муниципальном уровнях также принято немало документов стратегического планирования различной направленности. Увязка всего массива стратегических документов в рамках единой, четко функционирующей системы – это непростая задача, но это одна из важнейших задач.

Такая увязка и одновременно контроль за реализацией документов стратегического планирования должны относиться к компетенции единого органа. Сегодня у нас таким главным органом является Министерство экономического развития. Я не выступаю за создание каких-то новых министерств, ведомств, это не всегда, и далеко не всегда, эффективное решение. Но, может быть, создать при Президенте некий орган межведомственный по вопросам стратегического управления или наделить дополнительными полномочиями Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам? В общем, надо подумать. Но этот орган и должен выстроить единую вертикаль стратегического планирования, нести всю полноту ответственности за координацию процессов разработки, корректировки, мониторинга реализации документов в сфере стратегического и территориального планирования. Еще раз говорю, это не должно быть новое министерство или ведомство, нет, это, скорее всего (решать Правительству,

конечно), будет Министерство экономического развития, но его надо усилить некоей координирующей структурой либо при Президенте, либо при Председателе Правительства с властными полномочиями.

И последнее. В области пространственного развития ключевая роль, конечно же, принадлежит регионам. Им также необходимо провести работу по синхронизации региональных стратегий и планов экономического и социального развития, актуализации своих документов с учетом задач и целевых показателей, определенных майским указом Президента Российской Федерации.

Бизнес тоже не должен оставаться в стороне от этих процессов, мы живем в условиях рыночной экономики. И если наши бизнесмены будут думать не только о прибыли, но и о развитии территорий, о человеческом потенциале, о культуре, спорте, то и их бизнес будет более успешным, и страна будет более успешной, и всем в конце концов станет лучше.

Сегодня государственно-частное партнерство – это реальный механизм получения выгоды предпринимателями и одновременно решения государственных задач. Я имею в виду в более широком смысле этот механизм, его надо более интенсивно использовать.

Еще раз, коллеги... Все боятся усмотреть в том или ином выступлении, в той или иной позиции желание вернуться к государственному планированию. Прежде всего хочу сказать, что ничего плохого в плановой экономике не было, и в Госплане на самом деле, другое дело – куда и как это повели. И, при том что мы – страна с рыночной экономикой, элементы... даже не элементы, а систему стратегического планирования никто не отменял. И не надо бояться вслух об этом говорить и системно этим заниматься. Спасибо большое. Я прошу прощения, что немного затянула.

Сейчас я хочу слово для доклада предоставить Максиму Станиславовичу Орешкину, Министру экономического развития Российской Федерации.

Пожалуйста, Максим Станиславович.

**М.С. ОРЕШКИН**

Спасибо большое, Валентина Ивановна.

Я действительно рад находиться в Совете Федерации, обсуждать такую важную тему. Правильно Вы сказали в своем выступлении, что это именно та площадка, где эту тему обсуждать и нужно, потому что это площадка, где представлены все регионы, а пространственное развитие – это история, которая как раз касается в первую очередь регионального развития и на основе этого развития всей страны.

Я начну с момента, которого Вы тоже коснулись в своем выступлении, связанного с взаимоувязанностью разных стратегических документов. Здесь хотел бы проинформировать, что с учетом вышедшего указа Президента, решений, принятых на уровне Правительства, сейчас мы как раз заканчиваем подготовку макроэкономического прогноза на ближайшие шесть лет. Это во многом такая отправная точка для завершающего цикла работы над стратегией пространственного развития. Новый прогноз увязан с целями развития, обозначенными в указе, – это и развитие инфраструктуры, и развитие качества городской среды, рост доступности образования, здравоохранения и, конечно же, рост объемов несырьевого экспорта. В результате этой работы мы получаем, первое, дополнительно структуру экспорта и импорта товаров, понимание направления товарных потоков, в том числе точек пересечения границ, второе – основные точки роста российской экономики, в том числе в отраслевом и региональном разрезах, третье – карту меняющегося и растущего пассажиропотока.

Ко всему этому (Вы об этом тоже упомянули), конечно же, нужно добавить бюджетный прогноз, который содержит данные о финансовом наполнении различных мероприятий. Все эти данные позволят уточнить информацию в отношении тех вопросов, которые рассматриваются в рамках стратегии пространственного развития.

Говоря о самой стратегии, я бы вначале хотел отметить тот факт, что очень много коллег приняло участие в работе над ней до текущего момента, и они продолжают совместно с нами над ней работать. Это и коллектив СОПС, в него были интегрированы специалисты и академии наук, и МГУ, и Высшей школы экономики, и РАНХиГС, и разных экспертных организаций. Мы обсуждали проекты разной степени готовности и на площадках Центра стратегических разработок, Русского географического общества, Института географии Российской академии наук, РАНХиГС, АСИ, и много где еще.

У нас была сформирована межведомственная комиссия, которая как раз занималась разработкой концепции, в нее вошли многие представители как разных органов власти, так и общественных организаций, предпринимательского сообщества. Например, у нас очередное мероприятие на 2 июля запланировано в Российской академии наук по обсуждению текущего проекта.

Вы упомянули, что, когда речь идет о территориальном планировании, многие в нашей стране начинают вспоминать колоссальный опыт Советского Союза – и план ГОЭЛРО, и генеральные схемы размещения производительных сил и населения. Это тот опыт, который, конечно же, необходимо изучать и который мы внимательно смотрим. И он обязательно должен учитываться в тех работах, которые мы ведем сейчас.

Понятно, что любой план никогда не бывает идеальным, всегда бывают отклонения, и даже в тех, советских документах, о которых сейчас я говорю, отклонения были. Если взять статистику 1990 года относительно планов, крупнейшие города к 1990 году перебрали 5 процентов населения, а малые города не досчитались 25 процентов от плановых показателей. То есть тренд на урбанизацию и концентрацию – это даже не то, что происходит только в России, это происходило и в Советском Союзе, несмотря на всю плановость, на более глубокое планирование и фактическую реализацию планов, которые тогда утверждались.

Даже те, кто занимался этим в Советском Союзе, отмечали, что концентрация населения – это, конечно, во многом тот фактор, который определяет, как экономика развивается, обеспечивает более интенсивное использование трудовых ресурсов, экономию на издержках. И есть оценки некоторых специалистов, которые говорят о том, что не всегда эффективное размещение производственных мощностей в Советском Союзе, направленное на децентрализацию, в некоторых случаях приводило к росту издержек, до 40 процентов дополнительно, и приводило к потере конкурентоспособности таких объектов.

Мы, безусловно, учитываем не только очень важный и богатый опыт Советского Союза, но и современный опыт. Действительно, во многих рыночных экономиках планирование пространственного развития, формирование политики пространственного развития, которые учитывают особенности территорий, – это один из основных трендов, который наблюдается во многих странах. Например, в Евросоюзе есть такие документы – Основопологающие принципы устойчивого пространственного развития Европейского континента 2000 года и стратегия пространственного развития на период до 2020 года. Такие планы есть в Китае, есть в Японии и в других странах. К сожалению, в России действительно был период (практически 20 с лишним лет), когда этой темой никто не занимался и ситуация развивалась во многом хаотично.

Поэтому сейчас, когда мы начинаем это потихонечку восстанавливать, она восстанавливается не так быстро и не так просто. И все то, по поводу чего Вы сделали замечания, действительно имеет место быть. Но опять же это комплексная задача, это потерянные специалисты за последние 20 лет. То есть здесь постепенно-постепенно начинаем вновь набирать компетенции.

Если мы посмотрим концепцию и сценарий пространственного развития Европейского союза, то увидим, что там выделяются приоритетное развитие глобальных городов, крупнейших агломераций, повышение их транспортной связанности между собой и с окружающей территорией. Я на этой формулировке остановлюсь, потому что у нас зачастую почему-то противопоставляются развитие крупных городов и развитие малых городов. Вот этого противопоставления быть не должно.

Любое развитие крупных городов должно идти обязательно в увязке с территориями вокруг них, с территориями, находящимися между этими крупными городами, и способствовать развитию, а не подавлять развитие малых городов вокруг (я об этом позже скажу пару слов).

Одним из основных механизмов пространственного развития в мировой практике как раз становится развитие инфраструктуры, где действительно государство играет ключевую роль в формировании средних и долгосрочных планов развития магистральной инфраструктуры, стыковки их с региональными планами развития. Это все то, чем занимаются и в США, и в Великобритании, и в Германии, и в Австралии, и в Канаде, и в других странах.

Если говорить о самых ключевых трендах пространственного развития в мире в последние десятилетия, то, безусловно, это активная урбанизация, от этого никуда не уйти. Это связано в том числе с изменением структуры глобальной экономики, с изменением структуры ведущих экономик мира. Происходит дальнейшее снижение доли сельского хозяйства и промышленности в пользу развития сферы услуг, которая обеспечивает сейчас (это видно по статистике) максимальную концентрацию добавленной стоимости. У нас, если посмотреть, пять крупнейших в мире по стоимости компаний – это компании, которые не имеют собственного производства, заняты исключительно разработкой и продвижением своих продуктов на глобальных рынках – такие компании, как Apple, Microsoft и ряд других.

Опережающий рост городов как раз вызван положительными для хозяйства и населения эффектами от концентрации ресурсов как раз вот в этих в первую очередь новых сферах развития экономики. В городе и развитый рынок труда, и качественная среда жизнедеятельности, и широкий спектр необходимых услуг и возможностей для роста и развития человеческого капитала. Сейчас, по данным статистики, при доле городского населения 55 процентов в городах формируется 80 процентов мирового ВВП.

Уровень урбанизации в самых богатых странах – крупнейших экономиках мира составляет от 80 до 90 процентов (где-то даже 90 процентов превышает), а в отдельных странах... Яркий пример – Токио, Йокогама (крупные агломерации) – это 35 процентов ВВП Японии.

По прогнозу ООН, доля городского населения планеты с 55 процентов в 2017 году вырастет до более чем 60 процентов в 2030 году. Рост будет обеспечен как раз не за счет самых крупных городов, а за счет наиболее конкурентоспособных городов с численностью населения больше 500 тысяч человек. Самый яркий пример резкого роста урбанизации, концентрации населения – это Китай. Здесь доля городского населения в 1979 году была 19 процентов, сейчас это порядка 60 процентов. На недавних переговорах в Китае обсуждали планы выхода Китая к 2030 году на

уровень 75 процентов. Такой резкий рост урбанизации в том числе способствовал бурному развитию экономики Китая и увеличению ВВП на душу населения.

Что касается российских показателей, то у нас сейчас доля городского населения составляет порядка 75 процентов – не такой уж и низкий показатель. Что самое интересное – с 1989 года этот показатель вырос всего на 1 процентный пункт. И основной тренд для России, тот тренд, который показывает проблематику текущей ситуации, – это так называемая вторичная урбанизация и переселение населения из средних городов в более крупные города. Если посмотреть на численность населения 22 крупнейших городских агломераций, то она с 2010 года увеличилась более чем на 4 миллиона человек, а за их пределами сократилась больше чем на 3 миллиона.

И (Вы тоже об этом говорили, и я полностью согласен с этой оценкой) одна из ключевых проблем – это диспаритет экономического развития и качества жизни. Даже если мы посмотрим на крупнейшие российские города... Есть у нас такой индекс городского развития. Если для Москвы он составляет 212 баллов, то Санкт-Петербург – это уже 180, Нижний Новгород – 148, Челябинск – 126, Волгоград – 93. Вот этот диспаритет и приводит в том числе к серьезному перетоку населения. А сам рост экономики в результате концентрируется в ограниченном числе центров экономического роста. 18 агломераций – один большой центр – это агропромышленный юг Центральной России, где активно растет сельское хозяйство, и восемь ключевых минерально-сырьевых центров, где реализовывались за последние годы новые проекты, – вот это те точки, где был сосредоточен экономический рост.

Среди других трендов последних лет, не таких позитивных, можно выделить то, что в ряде субъектов Российской Федерации сохраняются экономическая специализация и унаследованные от советских времен производства в обрабатывающих отраслях, которые зачастую не соответствуют, к сожалению, рыночным критериям размещения и в связи с этим несут очень высокие издержки и оказываются неконкурентоспособными.

У нас (и Вы тоже эту цифру упоминали) низкая миграционная подвижность населения внутри страны – 4 процента (есть такая оценка). Это все, конечно, замедляет структурные изменения на рынке труда. Есть проблемы низкой транспортной доступности, связанности центров экономического роста, связанности городов разного уровня между собой и также крупных городов между собой.

Еще раз повторю мысль о том, что ни в коем случае нельзя противопоставлять развитие крупных населенных пунктов развитию малых населенных пунктов. Они все должны развиваться в единой системе, быть взаимоувязанными и способствовать росту качества жизни друг друга.

Очевидно, что все мы хотим видеть развитой всю территорию страны. Понятно, что моментально это сделать невозможно, поэтому здесь необходимо искать оптимальную траекторию движения. Понятно, что крупные города, как исторически сложившиеся центры экономического роста, и будут оставаться локомотивами, но важно не повторить, например, тех ошибок, которые есть в развитии тех же Соединенных Штатов Америки последние несколько десятилетий, когда развитие крупных городов не улучшало жизнь вокруг себя, а улучшало жизнь в других странах. Закупка товаров из Китая, резкий рост импорта товаров для потребления городским населением в крупных городах привели к деградации и сокращению выпуска в ряде крупных и серьезных отраслей в Соединенных Штатах Америки и росту протестных настроений. В том числе это один из факторов, который серьезно повлиял на результаты последних выборов президента США. Поэтому в России малые города должны быть связаны с крупными городами, с крупнейшими агломерациями и должны, конечно же, найти свое место на социально-экономической карте страны, и через взаимное развитие малые города будут способствовать росту больших городов, а большие города должны способствовать росту малых.

В качестве одной из идей для обсуждения – одно из предложений, которое может способствовать более активному распространению экономического роста за пределы агломераций, – это вопрос уплаты налога на доходы физических лиц по месту проживания, а не по месту работы людей. Таким образом, налоговая база будет распространяться более широко, она не будет концентрироваться в крупных городах, в том числе в условиях маятниковой миграции, будет способствовать развитию малых городов, тяготеющих к крупным центрам экономической активности. От коллег из Совета Федерации тоже хотелось бы услышать мнение по этому поводу.

Понятно, что важнейшая задача пространственного развития – это, конечно же (полностью с Вами согласен), повышение качества жизни населения вне зависимости от места проживания человека. Ну и понятно, что эту задачу невозможно решить без обеспечения более сильного и устойчивого экономического роста и расширения его географии. Именно поэтому в стратегии мы выделили несколько типов территорий, с которыми мы считаем важным вести системную работу.

Первый тип – это крупнейшие города с прилегающими территориями. Второй – это высокопроизводительные территории моноспециализации, связанные с развитием сельского хозяйства или добычей ресурсов. Третий – это малые и средние города, сельские территории, находящиеся за пределами крупных городских агломераций, за пределами пояса в 40–50 километров, которые должны обеспечивать повышение устойчивости системы пространственного развития

Российской Федерации. Ну и четвертый тип территорий – это геостратегические территории, за счет которых мы и сохраняем территориальную целостность, и обеспечиваем национальную безопасность.

То, над чем мы работаем, продолжаем работать в рамках подготовки проекта стратегии, – это определение принципов развития каждой из таких территорий (важно также определить их развитие через обеспечение иерархичности планирования – страновой уровень, региональный уровень, муниципальный уровень) и создание единой многоуровневой инфраструктурной карты, которая бы объединяла все эти точки.

Планы развития инфраструктуры и в советских стратегических планах играли ключевую роль, и мы видим, что и в других странах мира сейчас планы развития инфраструктуры – это один из якорных элементов стратегий пространственного развития. Сейчас мы с коллегами в Правительстве ведем работу по созданию комплексного плана развития магистральной инфраструктуры. Есть ряд очень серьезных развилочек, и скоро мы готовы будем с ними выходить для обсуждения их в том числе на площадке Совета Федерации. Там есть и транспортная инфраструктура, и электроэнергетическая, и инфраструктура современной цифровой экономики (тоже очень важный элемент появляется).

#### **В.И. МАТВИЕНКО**

Продлите время.

Пожалуйста.

#### **М.С. ОРЕШКИН**

Развитие инфраструктуры ориентируется на населенные пункты, и здесь в принципе можно выделить четыре уровня развития инфраструктуры: это развитие в самих городах; это развитие 50-километровой зоны крупных городов; это развитие бóльших по площади территорий, которые увязывают малые и средние города на этих территориях с крупными городами; и четвертый уровень – это развитие национальной системы коммуникаций между крупными агломерациями и развитие территорий между ними.

С точки зрения бюджетного финансирования, вы знаете, принято решение о создании специального бюджетного фонда, фонда развития, который как раз и будет нацелен на реализацию задач пространственного развития, инфраструктуры и стимулирование экономического роста. И в этот фонд предполагается расширить дефицит бюджета – на 0,5 процента ВВП в течение каждого года начиная с 2019 года.

Вдобавок к этому также будут выделены средства, например, по национальному проекту "Безопасные и качественные автомобильные дороги" – это то, что будет способствовать развитию безопасной и качественной транспортной сети внутри агломераций. Развитие инфраструктуры – это

как раз тот инструмент, который позволит активнее увязать развитие крупных городов, развитие малых и средних городов и тем самым сделать более эффективным экономическое развитие территорий в целом. Важно, чтобы развитие федеральной инфраструктуры шло в связке с развитием региональной инфраструктуры.

И последний момент, которого я коснусь, – это раздел стратегии, связанный с выделением эффективных экономических специализаций. Конечно же, это никакие не жесткие ограничения для регионов, это общие рекомендации, которые разработаны на основе математического анализа оценки конкурентоспособности тех или иных отраслей. Главная задача – это так настраивать отраслевые меры поддержки, чтобы не поддерживать развитие тех отраслей, которые в тех или иных регионах ни при каких условиях не будут конкурентоспособными. Если мы говорим о сельском хозяйстве, не нужно много денег выделять на развитие сельского хозяйства на северных территориях, когда у нас есть прекрасные территории, дающие более высокий урожай и бóльшую отдачу от государственной поддержки.

Еще раз хочу поблагодарить Совет Федерации за сегодняшнее обсуждение. Надеюсь, я сегодня услышу много замечаний, конструктивных замечаний, которые мы будем стараться максимально учитывать, и будем привлекать специалистов для доработки проекта стратегии в ближайшие месяцы. Спасибо.

### **В.И. МАТВИЕНКО**

Спасибо, Максим Станиславович. Как Вы понимаете, у нас нет цели критиковать. Мы и парламентские слушания проводим для того, что вместе находить решения.

Буквально два коротких комментария. Вы справедливо говорили о международном опыте, который есть, в вопросах стратегического планирования, пространственного развития (Европа, Китай...). Безусловно, нам надо все лучшее перенимать. Но у нас очень особенная страна. Первое – у нас огромная территория, которую надо содержать, развивать, благоустраивать, безопасность которой надо обеспечивать. Второе – у нас очень мало населения в стране для такой огромной территории, мы это тоже должны учитывать (призываем рожать, но пока не очень активно получается). Третье – у нас огромная диспропорция в плотности расселения населения по разным частям и регионам нашей страны. Поэтому мы эти особенности не можем не учитывать при разработке стратегии пространственного развития.

Вы подняли тему НДСЛ. Действительно, есть разные точки зрения на этот счет, но я полагаю, что мы демотивируем те регионы, которые создают рабочие места. То есть они создают рабочие места, вкладывают инвестиции, естественно, привлекают рабочую силу, которая пользуется

инфраструктурой – транспортной, дорожной, иной, а налоги будет платить по месту проживания. Надо, наоборот, мотивировать регионы, все регионы и города, создавать рабочие места, иначе это и будет концентрация только в некоторых местах. Это надо обсуждать, конечно, но полагаю, что не надо торопиться с принятием решений.

Что касается специализации, Вы правы, но еще есть вопрос некоего государственного регулирования. Я уже приводила этот пример – губернатор Тамбовской области, по-моему, сказал, что вдруг всем понравилось выращивать свеклу, и, условно, 10 или 12 регионов решили ее вырастить. Вырастили свеклу, огромный урожай, хороший результат, но потребность страны в ней ограничена и экспорт ограничен. В итоге все проиграли, потому что цена на свеклу резко упала и мы вместо поддержки обанкротили предприятия, которые выращивают свеклу, и бизнес, и селян. Поэтому специализация обязательно нужна, но и регулирование нужно, чтобы не было перепроизводства того, что не нужно, и недопроизводства того, что нужно для страны.

Коллеги, у нас содоклад Андрея Владимировича Бокова, вице-президента Международной академии архитектуры, руководителя Центра пространственного планирования Московского архитектурного института, народного архитектора Российской Федерации.

Андрей Владимирович любезно согласился выступить у нас на "времени эксперта".

Андрей Владимирович, 10 минут для содоклада. Постарайтесь уложиться, ладно?

**А.В. БОКОВ**

Договорились.

**В.И. МАТВИЕНКО**

Пожалуйста, Андрей Владимирович, Вам слово. Постарайтесь уложиться в 10 минут.

**А.В. БОКОВ**

Валентина Ивановна, Вы существенно облегчили мою задачу и своим вступлением, и статьей в "Известиях", могу Вам сказать. Я, наверное, остановлюсь на деталях в основном, по преимуществу – на деталях, касающихся последней версии того документа, который мы с вами сейчас рассматриваем.

Вообще, должен сказать, что лучше иметь документ, пусть не вполне совершенный, но это лучше, чем его отсутствие сегодня. И я полагаю, что мы должны исходить из этого. Дальше у нас с вами есть возможность на протяжении какого-то времени в процессе подготовки плана мероприятия этот документ улучшать, и он уже становится лучше на моих глазах, потому что люди, которые им занимаются, достаточно восприимчивы к критике, восприимчивы к тому, о чем им говорят со стороны.

И тем не менее несколько суждений. Нам надо понять, что из документа, который грозил быть ведомственным документом в соответствии с постановлением Правительства, даже федеральным законом № 172, сегодня стратегия пространственного развития становится одним из главных общенациональных актов, определяющих лицо страны. Мы это почувствовали, вы это почувствовали, Валентина Ивановна это четко сформулировала.

Все суждения, которые я готов сегодня предложить вам (и отчасти они уже были изложены в Министерстве экономического развития), делятся на две группы – такого технического, инструментального характера и содержательного характера. И я начну с перечисления рекомендаций технического характера.

Прежде всего надо расширить, конечно, круг экспертов, которые участвуют в этом. Он достаточно широк, но сегодня, согласитесь, слишком много рисков сопряжено с объединением в одном лице и заказчика, и исполнителя столь сложного документа. Надо отдать должное мужеству и смелости тех людей, которые это предприняли, но я полагаю, что в общих интересах сегодня продолжать расширять круг людей, так или иначе причастных к этому.

Цели. Начинается этот документ с формулирования целей. В целях написано: формирование государственной политики пространственного развития. Выпадают полностью сферы законодательства, законодательной деятельности и управления. И действительно, там практически мало что сказано на эту тему. Сегодня мы должны подумать, как нам вернуть в этот документ то, о чем идет речь, – законодательство, Градостроительный кодекс, местное самоуправление и многое другое. Все это должно там присутствовать ввиду просто содержания, имеющегося там содержания.

Указы Президента 2012 года, указ Президента 2018 года и предложения по системе расселения 1994 года. Качественный документ в 1994 году был создан, который, конечно, не может не быть упомянут, и с ним следует в известной степени соотносить нынешний материал.

Одной из основных тем является привлечение отраслей и политики пространственного развития отраслей. То, что в Советском Союзе было отработано замечательно, то, чему завидовали все страны, то, что у нас было заимствовано, нами (как бы это мягче сказать?) отчасти утрачено. Что это значит? Это значит, что схемы развития всех практически отраслей, которые входят в социальный комплекс, которые входят в производственный комплекс, которые входят в силовой комплекс, включая Министерство обороны, включая ФСБ, которая занимается границами и так далее, – все это должно быть на уровне, повторяю, локализации их деятельности, активности сложено, сформулировано, объединено в нечто целое и предъявлено. Разная природа сегодня региональных специализаций, надо отчетливо понимать, – есть привнесенные извне и внутренние,

рожденные на местном ресурсе. Это надо понять, это надо воспитывать, это надо сформулировать. А тем, что приходит извне, надо, естественно, заниматься очень внимательно, надо регулировать этот поток – где мы занимаемся машинной сборкой и так далее.

Агломерации. В 1980 году (я просто хочу вам напомнить) мы очень много и справедливо говорили о сообществах малых городов рядом с агломерациями, о групповых системах расселения, которые для России, которая осваивала свое огромное пространство с помощью малых поселений, гораздо более характерны, чем агломерации, где разрыв между центральным местом так называемым и периферией драматичен. Гораздо больше у нас материала, если угодно (а это тысячи поселений – это поселения городского типа, это малые города и так далее), для формирования местных конурбаций, таких объединений.

В тех схемах, которые подготовило сегодня Минэкономразвития, есть замечательная схема – развития транспортной инфраструктуры и агломерационного развития, если угодно, развития поселений до 2025 года. И мы видим отчетливо формирование там очень специфических образований – линейных образований, наагломерационных, надгрупповых, и ими надо серьезным образом заниматься.

И, когда мы говорим о коридорах расселения, ясно совершенно, они формируются, имея в своей основе именно как раз эти новые, плохо нами изученные, но, очевидно, нарождающиеся вещи. Это все то, что вдоль восточного побережья США, вдоль западного побережья США, в других местах формируется, то, что сегодня собираются делать за счет коридора, идущего через всю Скандинавию – от Осло до Копенгагена. Это тот путь, который нам надо очень внимательно изучить.

Надо понять, вообще, что нам поддерживать – поддерживать ли нам агломерации или какие-то другие структуры и системы расселения, но в любом случае эта поддержка должна быть адресной и целевой. Мы не можем даже в таком документе, как стратегия пространственного развития, говорить однозначно, что нам больше нравятся, предположим, агломерации, а там, к глубокому сожалению, в общем, это пока еще присутствует.

Я с очень большим энтузиазмом воспринял, Максим Станиславович, сегодня заявление о том, что должно быть некоторым образом сбалансировано отношение к развитию больших и малых городов, но это, к сожалению, не вполне прослеживается в том документе, который мы с вами обсуждаем.

Все уровни единого развития национального пространства – макроуровень, общенациональный, региональный и муниципальный. Вот муниципальный уровень, несмотря на то что в указах Президента это присутствует совершенно определенным образом... Из 12 практически

напроектов или нацпрограмм, которые есть, 10 имеют отчетливо совершенно пространственную природу, то есть эти 10 тем просто ложатся и "живут" по преимуществу в пространстве муниципалитетов. Значит, муниципальная политика, политика в отношении муниципалитетов, политика в отношении органов самоуправления и так далее должна, конечно, в этих стенах прежде всего определяться. И без этого, без развития "снизу", как я неоднократно напоминал, Россия дальше, к сожалению, двигаться не будет. А то, что это должно быть именно так, подтверждается ходом нашей истории (я про НЭП, про Столыпина готов вам рассказывать).

К сожалению, утрачены во многом навыки системного подхода. Это одна из наших бед. Мы перечисляем все, что, в общем, рождается сегодня в сетях, еще где-то, блогерами приносится, но мы очень часто не в состоянии, анализируя существующее положение, анализируя все, что происходит вокруг, делать это систематически. Это крайне необходимо сделать до окончательного завершения документа под названием "стратегия пространственного развития".

Я, кстати, не считаю необходимым его как-то завершать. Это документ, который должен постоянно меняться, это абсолютно нормально. И все должно делаться параллельно сегодня – план мероприятий, создание, разработка отраслевых схем, создание генеральных схем и так далее.

Конечно, мы сегодня перешли с языка физического планирования во многом на вот этот вербальный язык, достаточно странный. Очевидны расхождения в этом документе между изображением, между схемами, и словами, которыми это выражено.

Проектный подход. В принципе существует два подхода – аналитический подход, носителями которого являются у нас географы, люди, которые называют себя урбанистами, и так далее, и проектный подход – подход, который дарит нам наконец новое представление, который новые качества создает, который включает в себя все то, что мы связываем с понятием инновационности и так далее. И этот проектный подход нам надо "воспитывать". Этот проектный подход не может состояться без участия градостроителей, архитекторов, всех тех, кто традиционно в России этим занимался, тем более на этих фантастических необозримых пространствах. И это тот подход, который предпочитает не корректировки, не оптимизации, а, повторяю, создание каких-то принципиально новых качеств, тех, в которых сегодня мы, очевидно совершенно, нуждаемся.

Дальше – конечно, качество понятийного аппарата, методического обеспечения, информационного обеспечения, инструментария, включая цифровое моделирование. Я хочу вам напомнить, что сегодня "заграничные люди" проявляют огромный интерес к тому, что делали Канторович, Авдоткин и так далее где-то в 1960–1970-е годы у нас, когда строились цифровые модели пространственного развития. И на основании цифровых моделей пространственного развития

можно было определить, что лучше, что хуже и что вообще будет, если мы столицу государства российского поместим куда-нибудь на границу Европы и Азии. И это тоже было, и это тоже весьма и весьма интересно.

Срок действия, глубина стратегии. Необходимо понять, 2025 год, 2035 год – стратегия должна, естественно, располагаться во времени очень свободно. Она должна иметь ближайшее (там, пятилетнее) какое-то представление, среднесрочный прогноз или среднесрочные какие-то обязательства и долгосрочные, потому что без взгляда из будущего на сегодняшний день мы не сумеем строить нормальную картину.

Термин "приоритеты". Приоритеты все-таки... я бы рекомендовал остановиться на том, что это первоочередные мероприятия (цели, задачи и так далее). К этому, в общем, склонна некоторая часть научного сообщества.

### **В.И. МАТВИЕНКО**

Продлите время.

Пожалуйста, Андрей Владимирович, продолжайте, но завершая. Продолжая, завершайте.

### **А.В. БОКОВ**

Содержательного характера очень немного у меня... Это, конечно, концентрация населения и оценки большого города, и оценки того, что все мы становимся горожанами. Это не вполне так. Движение сегодня идет в двух направлениях, мы это знаем. 70 процентов американцев живут в пригородах, малых городах. 60 процентов европейцев живут в малых городах, это люди, дверь которых открывается на улицу, наружу и так далее.

Три четверти населения нашего с вами отечества – это люди, прямо или косвенно связанные с землей – через садовые участки, дачи, жизнь в поселках городского типа, в ИЖС в малых и средних городах и так далее. Три четверти населения не отделяет себя от земли. И это наш образ жизни. И это надо рассматривать как несомненную ценность. И эта цифра, в общем, достаточно стабильна, что бы мы ни говорили. Могут происходить какие-то подвижки, но без учета этого обстоятельства, которое является фундаментальной частью нашей культуры, нам как-то трудно, наверное, выстраивать правильно дальше...

Анализ воздействия изменений рынка труда, образа жизни. Меняется на наших глазах все это, меняется взаимосвязь между теми местами, где мы работаем, и теми, где мы живем. Практически ничего об этом не говорится.

Взаимосвязь города и окружающей территории. Максим Станиславович сейчас об этом сказал, и я почувствовал, что это придет в стратегию, потому что сосредоточиться только на городах,

наверное, у нас нет особых оснований. Города живут только потому, что у них есть некое окружение, на которое они опираются.

Вопрос подстратегии, безусловно. В 1994 году был огромный раздел, посвященный отдельной стратегии – стратегии развития российского Севера, развития Востока, развития старых промышленных территорий. Надо к этому вернуться, это упускать никак нельзя. Это разные стратегии, повторяю.

Энергетика. Безусловно, дополнить темой энергоснабжения, автономных систем обеспечения и дать оценку все-таки реального воздействия цифровых технологий, цифровой экономики на пространственное развитие. Это интереснейший аспект, и он в стратегии, конечно, должен быть указан.

Ну и по плану мероприятий. Конечно, план мероприятий, по идее, должен стать настоящим рабочим инструментом. И от качества плана мероприятий зависит очень многое, не меньше по крайней мере, чем от содержания того, о чем мы с вами сейчас говорим. Что туда должно войти? Отраслевые схемы, как я уже сказал, схемы региональные, которые должны, в свою очередь, сливаться в схему макрорегионов, с одной стороны, а с другой стороны – в схему расселения, схему размещения производительных сил и в транспортную схему или вот этот план, о котором мы говорим.

Не исключено, что на этом уровне нам надо снова вернуться к тому, что называется национальным богатством. Мы должны составить реестр того, чем мы, в общем, владеем на самом деле. Это природные богатства нашей страны, реальные природные богатства, и культурные богатства. И то, и другое находится под угрозой. И то, и другое.

#### **В.И. МАТВИЕНКО**

Спасибо огромное за Ваше участие и за Ваши умные мысли.

#### **А.В. БОКОВ**

Вам огромное спасибо. Мне говорят, еще там, может быть, в конце...

#### **В.И. МАТВИЕНКО**

У нас ведется стенограмма. Потом Максим Станиславович ее возьмет, со специалистами проанализирует и, естественно, будет учитывать в работе.

Я сейчас немножко поменяю порядок выступлений. Мы пригласили двух губернаторов. Все-таки без увязки федерального центра и регионов говорить о качественном документе очень трудно. Поэтому хотелось бы послушать, что думают на местах.

Я попрошу взять слово Алексея Самбуевича Цыденова, Главу Республики Бурятия.

Как Вам удобно: хотите – с места, хотите – выходите на трибуну. Давайте на трибуну, пусть все Вас видят, Вы не так часто у нас бываете. Пожалуйста, Алексей Самбуевич.

### **А.С. ЦЫДЕНОВ**

Уважаемая Валентина Иванова, уважаемый Максим Станиславович! Внимательно прочитал стратегию. Несколько замечаний.

Первое. На самом деле если читать стратегию, то в ней ответы на все вопросы есть. Что касается посылов, там не отдан приоритет городам или сельским территориям.

В разделе 4 "Приоритеты" прописаны и города, малые города, крупные города, и сельские территории, и агломерационные объединения. Бóльшая часть того, что мы сейчас обсуждаем, – относится уже не к целям, а к плану реализации – как. Градостроительный кодекс, проектный подход и прочее – это то, что называется механизмами реализации стратегии. В стратегии есть отсылка к разработке плана, над которым на самом деле надо будет гораздо больше работать потом, чем над самой стратегией, потому что сказать "что" проще, чем сказать "как", и нужны будут финансовые ресурсы, правовое обеспечение (правильно было сказано) и все остальное.

Какой момент по стратегии хотелось бы отметить? Есть вещи, на которые мы влияем опосредованно, хоть и обязаны влиять, – это развитие экономики, экономическая концентрация или приоритеты (тот же пример со свеклой), но вещи, которые непосредственно зависят от государства (здравоохранение, образование), зависят от нас. И, мне кажется, можно в стратегии одним абзацем обозначить посыл о том, что наша задача – достичь одинакового качества вот этих социальных услуг, здравоохранения и образования, в целом. То есть оно должно быть одинаковым и в агломерации, и не в агломерации, и в малых и средних городах. Достигаться это может разными способами. Может за счет транспортной доступности – у нас в малом поселении – ФАП, но зато обеспечена транспортная доступность до центров, где более высокий уровень здравоохранения, и следующая система – до более высокого. Это именно система распределения социальных услуг, которая непосредственно зависит от государства.

Дальше – момент по срокам (2025, 2035 годы). Мне кажется, все-таки надо делать до 2035 года. Почему? Потому что сам текст стратегии, по сути, не претерпит никакого изменения, целеполагание остается тем же, что 2025 год, что 2035 год. Можно разбить на этапы. Первый этап – 2025 год, его описывать, а 2035 год оставить как индикатор, поскольку даже те инфраструктурные проекты, которые сейчас в стратегии есть, по большей части сами по себе уходят за 2025 год. Даже если мы найдем на них финансовые ресурсы, мы их к 2025 году не осуществим просто по срокам реализации.

И еще один момент. Территориальные приоритеты стратегии, которые указаны, – Калининград, Крым, Дальний Восток, приграничные территории, куда и Бурятия тоже входит, – наверное, да, это важно. Но нужно, мне кажется, обозначить еще и центральные области (не знаю, Иваново, Вологда, Кострома), просто исходя из того чтобы у нас не получился блин с толстыми краями и с дырками посередине. То есть однозначно концентрироваться, повторюсь, на приграничье, Дальнем Востоке, наверное, не совсем правильно. Все-таки мы центральную часть тоже должны поддерживать, не создавать там точки пессимизма.

Ну а в целом в стратегии, повторюсь, мне кажется, если читать послы, то оговорено все. В стратегии не сказано как. В стратегии есть механизмы реализации и план, который будет на следующем этапе разрабатываться. А именно послы – вся основная часть в стратегии прописана, и, мне кажется, в том формате, в котором она есть, она особых рисков не несет, это сформированный документ, оговоренный достаточно подробно. Ресурсного обеспечения в стратегии нет.

#### **А.С. ЦЫДЕНОВ**

Нет. Мы в стратегии ресурсное обеспечение не пропишем. Нет у нас стратегий с ресурсным обеспечением, ни одной такой не знаю. Спасибо.

#### **В.И. МАТВИЕНКО**

Спасибо, Алексей Самбуевич.

Коллеги, выступления – до пяти минут. Поэтому просьба вот в таком ключе – предложения, идеи, мысли.

Владимир Владимирович Владимиров, губернатор Ставропольского края. Пожалуйста, Вам слово.

Следующим выступит Мезенцев.

#### **В.В. ВЛАДИМИРОВ**

Уважаемая Валентина Ивановна, уважаемый Максим Станиславович! Во-первых, спасибо за предоставленную возможность выступить.

Первое, о чем хотелось бы сказать, то, что мы видим, – сегодня идет формирование бюджета на 2019 год. Вы знаете, он формируется на основе указа Президента № 204, исходя из его Послания. Под указ № 204 сегодня разработаны национальные проекты, а реализация этих национальных проектов будет, как сегодня мы видим, привязана к большим агломерациям. Это само по себе сегодня очень сильно ограничит многие территории. Я могу рассказать, у нас две агломерации сегодня согласованы – Ставропольская и Кавминводская. И практически восточные территории,

которые сегодня являются приграничными для нас, не попадут в проекты развития. Мы очень долго дискутировали, спорили об этом.

Возможно, это нужно принять в рамках того, что сегодня нужно поддержать здоровых, я бы сказал, детей, которые вырастут через шесть лет и будут кормить всех нас, родителей (в этом плане). Если мы продолжим реализацию, как Вы говорите, до 2035 года, поверьте мне, на востоке края уже никого не останется, и там уже российский флаг придется поддерживать войсками, а не народным хозяйством, которое там сегодня существует. Это первое.

Второе, на чем хотел бы остановиться, – основы стратегии – развитие энергетической инфраструктуры, транспортной инфраструктуры. Все правильно, но для нас, сельскохозяйственных территорий, тем более при тех задачах, которые нам поставили, очень важны проекты мелиорации. Я бы очень просил, ходатайствовал... У нас на 40 процентах территории, где мы проживаем (это сельская территория), нет воды. И сегодня рывок, который нам поручено сделать Президентом, в части удвоения объемов производства, конечно же, без развития мелиорации невозможен. Мелиорация всегда была задачей государства, государство ее решало путем строительства больших мелиоративных систем с дальнейшим подключением.

Прошу на это, Максим Станиславович, обратить особое внимание (мы не раз это обсуждали) и просил бы, чтобы этот вопрос вошел в данную стратегию.

И последнее, на что хотел бы обратить внимание, – это крупные проекты, которые уже реализуются на территориях. Я уверен, что на каждой территории есть крупный инвестор. У нас есть компания "ЛУКОЙЛ", которая решила в Будённовске построить завод стоимостью в 550 млрд. рублей. Это завод по переработке газа, который доставляется с Каспия. При этом с Каспия уже проложено два газопровода, строится сегодня жидкостный трубопровод. Соответственно, для развития этого проекта необходима опять-таки вода. Вода находится в 120 километрах от Буденновска. Это, грубо говоря, 11 млрд. рублей с учетом расширения объемов водохранилища.

Просьба – чтобы такого рода точечные региональные проекты (может быть, он региональный, хотя сумма огромная просто, мы планируем, что от его реализации в 2022 году будем получать 5 миллиардов дополнительных средств только по налогу на прибыль) нашли отражение в стратегии пространственного развития Российской Федерации. Я уверен, что у каждого региона есть такой проект. Может быть, он один, может быть, их два, может быть, их 10, но они обязательно должны войти. И, потом, примерять необходимость вложения средств через агломерации будет нечестно по отношению к уже принятым проектам, которые сегодня реализуются.

В целом, как бы больно ни было, стратегию нужно будет поддерживать, потому что расплыть ресурсы нельзя. Но должен быть какой-то конечный вариант, который мы все будем поддерживать.

Алексей Самбуевич сказал... Социалку под эту стратегию нельзя "подкладывать"... Качество социальных услуг должно быть одинаковым вне зависимости от агломераций. Качество социальных услуг в Нефтекумске должно быть таким же, как в Ставрополе. Поэтому просьба отразить это мнение тоже. Спасибо.

**В.И. МАТВИЕНКО**

Спасибо огромное, Владимир Владимирович.

Коллеги, я очень извиняюсь, у меня следующее мероприятие. Я передаю власть Бушмину Евгению Викторовичу, заместителю Председателя Совета Федерации, он дальше будет вести парламентские слушания.

Время завершения – 18 часов, больше не будет, поэтому работайте интенсивно.

**Е.В. БУШМИН**

Спасибо большое.

Нам еще надо пять минут на резолюцию, поэтому, если можно, в рамках отведенного регламента...

Председатель Комитета Совета Федерации по экономической политике Дмитрий Федорович Мезенцев.

Дмитрий Федорович, пожалуйста.

**Д.Ф. МЕЗЕНЦЕВ**

Спасибо.

Уважаемая Валентина Ивановна, уважаемый Евгений Викторович, уважаемые коллеги! В докладе Валентины Ивановны Матвиенко, в докладах Максима Станиславовича Орешкина, Андрея Владимировича Бокова, коллег-губернаторов представлены основные позиции, которые должны быть, безусловно, учтены при формировании подходов и собственно документов, которые лягут в фундамент стратегии пространственного развития страны.

Валентина Ивановна Матвиенко сегодня очень четко обозначила те основополагающие, базовые документы, включая указы Президента Российской Федерации, которые явились толчком к разработке проекта стратегии пространственного развития.

Максим Станиславович, Вы не обижайтесь, мы на встречах с Вашими заместителями на площадке Комитета по федеративному устройству, региональной политике, местному

самоуправлению и делам Севера, на площадке нашего комитета и ряда других говорили о том, что, наверное, темп подготовки документа несколько не соответствует тем прогнозам, которые были. Но мы также понимаем, что он именно такой, потому что вы хотите его сделать очень взвешенным, очень реалистичным и учесть максимальное количество мнений, даже тех, которые, пожалуй, не всегда можно учесть.

Я хочу, экономя время (тем более Валентина Ивановна нам жестко обозначила время завершения – 18 часов), обозначить только два тезиса. Один из тезисов – прежде всего с опорой на собственный опыт, опыт губернатора Иркутской области, и опыт глав регионов. В каждом регионе есть огромный потенциал, прежде всего в части взаимодействия с зарубежными партнерами.

Идет никем не ограниченная гонка за зарубежного инвестора. У кого шире система связей, больше зарубежных знакомств, тот порой успешен. Хорошо это или плохо? Наверное, для региона, который готов поднимать собственный промышленный потенциал, это хорошо. Но для макрорегионов (и на самом деле я бы не рассматривал в качестве макрорегионов только федеральные округа) это, наверное, не всегда удачные ходы правительств и администраций субъектов Федерации, потому что никто не будет учитывать в том или ином субъекте Федерации... Еще раз делаю акцент: в том или ином субъекте Федерации не будут, не должны и не обязаны учитывать мнение соседей. Но в рамках единства подходов, в том числе в размещении производственной инфраструктуры, учет усилий регионов в поиске инвесторов, в развитии собственной промышленной базы должен быть.

И, Максим Станиславович, кроме как Министерству экономического развития, тем более что вы вобрали себя компетенции Министерства регионального развития, заниматься этим некому, потому что полпредства не берут на себя и не должны брать на себя эти компетенции, у них другой набор задач, определенный главой государства.

В Забайкальском крае примерно с 2004 года шла последовательная, уверенная работа в поиске китайского инвестора по строительству целлюлозно-бумажного комбината. Два целлюлозно-бумажных комбината громадных расположены при этом в Иркутской области. Я вижу, коллега Наговицын как-то оживился при этом. Я помню, что в период нашей совместной работы на западном и восточном берегах Байкала (в Бурятии) тоже шла борьба за поиск инвестора, что позволило построить целлюлозно-бумажный комбинат. Мало того что, во-первых, это не соотносилось с прогнозным расчетом лесосеки, во-вторых, это отвлекало ресурсы, морочило голову, извините, китайскому инвестору (или любому другому) и, самое главное, не привело ни к какому результату в итоге и не могло привести.

**С МЕСТА**

Построили. Ввели в эксплуатацию. Лучший в России.

**Д.Ф. МЕЗЕНЦЕВ**

А соседи-то как?.. А соседям-то каково? Вот в этом плане...

Может быть, пример близкий, который был под рукой. Но, Максим Станиславович, Андрей Владимирович очень аккуратно сегодня сослался на советский опыт, называя его прежним опытом. И Вы тоже сегодня несколько раз сделали посыл в пользу учета опыта большой страны. Были (и сегодня, кстати, об этом говорилось, в поддержку того, что это есть в стратегии развития) программы развития экономических районов – Волго-Вятского, Северо-Западного, Центрального, Северо-Кавказского. Не обязательно возвращаться один к одному к этому алгоритму организации дела, но учет и защита в том числе инвестиционных проектов, куда вкладываются в том числе и государственные деньги субъектов, не обязательно федеральные, на мой взгляд, должны быть. Это тоже возможно интегрировать в тот тренд, который вы обозначили и который мы, очень тщательно с ним ознакомившись, принципиально поддерживаем, сегодня – все более и более, тем более что это четвертая итерация. И мы должны быть благодарны Вам и Вашей команде за то, что очень многие замечания, которые были высказаны на площадке Совета Федерации, которые Валентина Ивановна обозначала на ряде пленарных заседаний, максимально были учтены в рамках той работы, которую ведете вы, как министерство, ответственное за свод и, впрочем, за реализацию.

И в завершение только один тезис, который касается опорного каркаса системы расселения. Сегодня такой системы нет. Тем не менее красной строкой проходит у Вас, что города возьмут на себя ответственность, ну, условную ответственность за развитие национальной экономики и будут драйверами роста, значит, надо понимать, на какой трудовой ресурс мы будем рассчитывать и опираться. При том что сегодня очень большое число людей (и Председатель Совета Федерации на заседании Совета палаты вчера говорила о том, что очень сложно получать российское гражданство), граждан бывшего СССР, людей подготовленных, с хорошей квалификацией готовы были бы приехать, с тем чтобы влиться в трудовые семьи. Не обязательно в Москве и в Петербурге, а в регионах и Сибири, и Дальнего Востока, и других федеральных округов. Спасибо большое за внимание.

**Е.В. БУШМИН**

Спасибо большое, Дмитрий Федорович.

Председатель Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера Олег Владимирович Мельниченко.

**О.В. МЕЛЬНИЧЕНКО**

Уважаемые коллеги! Я хочу сказать, что 29 марта Министерство экономического развития на площадке Совета Федерации представляло первый раз стратегию. Мы ее достаточно подробно обсуждали, были выработаны определенные рекомендации. Я хочу сказать, что, скажем так, целый блок этих рекомендаций уже нашел отражение в стратегии пространственного развития. Уточнен перечень целевых показателей стратегии, исходя в том числе из того, что мы предлагали и направляли в министерство. Более четко по сравнению с предыдущей редакцией указаны направления развития транспортной инфраструктуры, включая развитие транспортных коридоров (то, что там прописано). И, в общем-то, учтены положения об эффективности экономической специализации субъектов. Может быть, это требует еще более углубленной работы, но тем не менее это учтено. И появился раздел про Арктическую зону и дальневосточные территории (то, что мы тоже очень долго обсуждали на заседании "круглого стола").

Но вместе с тем, наверное, нет пока положений, учитывающих специфику регионов Дальнего Востока и Байкальского региона. И тут в продолжение нашего с Вами, Максим Станиславович, разговора о том, что все-таки должен появиться единый оператор для Дальнего Востока и Забайкалья (тогда Вы согласились, что должен быть один оператор), хочу сказать, что, мне кажется, настало время этот вопрос решить, чтобы реализация стратегии потом двигалась более оперативными темпами.

Вместе с тем на что хотелось бы обратить внимание? Все-таки надо более четко, мне кажется, в целях прописать такую цель, как сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов. Это там пока не очень четко прослеживается, но, мне кажется, надо на этом сконцентрировать внимание.

Также в приоритетах все-таки нам надо обозначить, что это ускоренное развитие опорного каркаса федеральной системы расселения на Дальнем Востоке и в Забайкальском регионе именно на основе создаваемых новых предприятий и развития существующих, но с учетом того, что сказал Дмитрий Федорович, чтобы у нас одни и те же предприятия по одному и тому же профилю не возникали, как грибы, в одних и тех же регионах. Потому что в конечном итоге мы получим не развитие конкуренции и не развитие региона, а просто новые проблемы с этими предприятиями.

Что касается агломераций и эффекта стягивания, я здесь не буду повторяться, в принципе мы разделяем вашу позицию, что развивать необходимо не только агломерации, но и в том числе систему малых городов, потому что агломерация – это как озеро с родниковым питанием: если родниковое питание прекратится, то озеро превратится в болото. Так же и агломерация – она не может жить без территорий, которые бы ее подпитывали. Поэтому, я думаю, здесь надо просто более

четко... Потому что из той редакции, которую нам дали, пока это не следует (то, что Вы сказали). Поэтому это надо как-то тогда прописать, расшифровать, чтобы это можно было прочитать в стратегии.

Ну и, соответственно, нам нужны показатели продуктивности реализации стратегии пространственного развития, чтобы мы могли оценить динамику, результативность, то есть нужна какая-то система оценки, как эта стратегия реализуется.

Ну и здесь уже говорил и Владимир Владимирович Владимиров, когда выступал, о том, что необходим некий стандарт благополучия, социальный стандарт, который бы тоже каким-то образом был сопряжен с системой модельных бюджетов и как-то учитывался при развитии системы пространственного развития, потому что мы не можем допустить такой ситуации, где одна часть населения нашей страны будет жить в плохих условиях, а другая – в хороших. Мы как-то все-таки должны для своих граждан создавать равные условия проживания.

Это вкратце, большими штрихами. Спасибо большое.

#### **Е.В. БУШМИН**

Спасибо большое, Олег Владимирович.

Президент Центра стратегических разработок Павел Анатольевич Кадочников.

#### **П.А. КАДОЧНИКОВ**

Уважаемые коллеги! Очень интересное обсуждение, и ЦСР внимательно следит за всеми документами стратегического планирования, которые в России разрабатываются (у нас их почти 200 федеральных и 2300 региональных). Но для нас (и мы всегда об этом говорим) главными являются четыре: первый – это Стратегия национальной безопасности Российской Федерации; второй – это Стратегия социально-экономического развития макрорегионов, роль которой во многом выполняет указ; третий – это Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, и четвертый – это стратегия пространственного развития. Вот четыре главных документа, которых в принципе достаточно для того, чтобы страна понимала, куда ей дальше идти.

Указ № 204 определил национальные цели, эти цели не достигаются инновационным образом и требуют концентрации ресурсов. И главный вопрос, который у нас есть к стратегии пространственного развития, – это как нам организовать пространственное развитие так, чтобы решить экономические и социальные задачи, обозначенные в указе.

То есть в этом смысле мы видим не общую картинку, как развиваться, как должна развиваться страна, это тоже нужно рисовать, очень подробно обсуждать, но для нас очень

прагматичная задача – как организовать пространственное развитие, чтобы решить экономические и социальные задачи указа.

Здесь есть пять комментариев.

Первый пункт – это города. По указу Россия – развитая страна, и Максим Станиславович об этом говорил, у нас доля городского населения ниже, чем в большинстве развитых стран, в том числе с достаточно большой территорией. У нас это около 75 процентов, в развитых странах (США, Канада, Франция, Германия, Австралия) – 82–86 процентов. То есть развитые страны имеют на 7–10 процентных пунктов более высокую долю городского населения. Поэтому главный вопрос – это не как противодействовать стягиванию населения в города, а как путем развития городов и регионов обеспечить современную жизнь, экономическую и социальную, на всей территории России. Мы вопрос развития городов рассматриваем именно с этой точки зрения.

У нас сейчас реально два глобальных города – Москва и Санкт-Петербург. Это означает, что главный геополитический вызов для нас – это не стягивание населения в города, а то, что у нас нет глобальных городов на Урале, в Поволжье, в Сибири, на Дальнем Востоке. И в этом смысле, если у нас через шесть лет... за шесть лет, наверное, не успеем, а за 10–15 если не появятся глобальных городов во всех точках страны, то нам гораздо сложнее будет удерживать территорию. Причем мы это делаем не для того, чтобы одним гражданам дать больше, чем другим в результате этих проектов, а для того, чтобы у всех граждан страны была возможность не 10-часовым рейсом, а короткой поездкой или перелетом получить доступ к тому, что дает современный город или современная агломерация. Поэтому в этом смысле программы развития городов нужны для того, чтобы обеспечить современную экономическую, социальную жизнь и возможности поставить свои услуги или работы, привезти продовольствие для всех граждан Российской Федерации.

Второй пункт – это, конечно, инфраструктура. У нас очень большие инфраструктурные разрывы. И здесь в XXI веке все-таки нужно уже идти не от перевозок сырья, а учитывать потребности граждан.

Стандарты по мобильности, современные, человеческие, – очень простые: комфортная ночь на поезде 8 часов (это нормальный стандарт доступности), 4,5 часа – поездка в одну сторону наземным транспортом (больше не выдержать просто), 2 часа туда-обратно – в рамках агломерации поездка по работе, и меньше 1 часа ежедневно добираться на работу. Вот те стандарты, которые нам нужно обеспечить для большинства граждан Российской Федерации путем развития инфраструктуры.

Примеры, которые мы всегда приводим. Москва – Екатеринбург, Челябинск – сейчас это сутки, а должно быть 8–9 часов наземным транспортом. Москва – Сочи, Симферополь (важнейшее

направление и принципиальнейшее для рекреации и развития экономического) – сейчас это сутки, в 8 часов надо укладываться. Москва – Самара – наземным транспортом, ну, 15 часов, должно быть 8–9. Это те стандарты, которые нужно обеспечить, и тогда Россия действительно будет развитой страной.

Три остальных комментария совсем короткие.

Третий пункт. Абсолютно согласны с тем, что говорят и коллеги, и губернаторы: одна из главных задач – преодоление социального неравенства, не экономического, а в первую очередь социального. Все базовые социальные услуги (медицина, здравоохранение, социальная поддержка) должны обеспечиваться и предоставляться равным образом на территории страны. Здесь не нужно забывать, что мы в XXI веке, поэтому большую часть этой работы можно проделать в том числе с использованием современных технологий, цифровых, телемедицины и всего того, что сейчас развивается.

Четвертый пункт – это разные типы территорий, для них должны быть свои типы политики. У нас 20 субъектов – 70 процентов ВВП, и это не изменилось практически за последние 10–15 лет. Разрыв между 10 процентами богатых и 10 процентами бедных – в 7,5 раза, почти не изменился. Это означает, что нам нужно в стратегии пространственного развития, в плане действий, который должен быть по итогам, предусмотреть такие инструменты, чтобы все регионы имели возможность куда-то вписаться. Не так, чтобы у нас очередь стояла и какой-то из регионов так и не имел шансов ее выстоять, а чтобы для всех регионов были свои типы политики.

И пятый пункт – это геостратегические территории (Дальний Восток, Арктика). Все мы понимаем особые задачи, приоритеты – нужно развивать.

То есть пять основных пунктов: города – агломерации, инфраструктура, связанность субъектов между собой и основные рынки, выравнивание доступа к социальным услугам, дифференцированная политика, геостратегические территории. Вот, собственно, стратегия пространственного развития, и так это сейчас изложено в документе.

Чего не хватает (буквально 10 секунд)? Конечно, нужно шире обсуждать в том числе с субъектами, для того чтобы каждый субъект себя увидел в этой стратегии. Сейчас не для всех субъектов это так, нужен диалог. И, конечно, Совету Федерации большое спасибо. Это нужно продолжать. Спасибо.

**Е.В. БУШМИН**

Спасибо большое.

Заместитель председателя – член правления государственной корпорации "Банк развития и внешнеэкономической деятельности" Андрей Николаевич Клепач. Пожалуйста.

### **А.Н. КЛЕПАЧ**

Спасибо, Евгений Викторович.

Уважаемые коллеги! Я постараюсь очень коротко. Все-таки хотел бы поддержать коллег из Минэкономразвития, потому что действительно проведена большая работа и понятны и оправданный акцент и ставка, сделанные на развитие крупных городов, ну и где-то агломераций (сейчас опустим разницу между агломерацией и городом), потому что это действительно следует логике ускорения экономического роста и в этом плане и указа Президента.

Тем не менее несколько предложений и комментариев. Первое. На самом деле (и даже в тексте видно) – где-то 20 с лишним агломераций, если брать крупные города, в разных версиях – то 40, то до 60. А на самом деле какие из этих агломераций?.. Андрей Владимирович сказал очень правильно – это сообщества малых городов, но есть и сообщества крупных городов. Потому что, если мы берем, допустим, Казань, Нижний Новгород, между ними достаточно большие расстояния. Набережные Челны – то же самое. То есть это в каком-то смысле не агломерация (или конурбация, есть разные термины), но это сообщество. То же самое – сообщество уральское: Екатеринбург, Нижний Тагил, Магнитка.

В Сибири Новосибирск, Томск – наверное, уже агломерации, а в сообществе с Барнаулом или тем более с Новокузнецком и Кемеровом – это вообще огромные расстояния. Но они развиваются во многом взаимосвязанно, так было и в советские времена, когда Новосибирск был во многом мозговым центром для Кемерова в плане науки, так и сейчас. Кстати, эта связь, может быть, стала, к сожалению, хуже, хотя треть кемеровчан ездит тратить деньги в Новосибирск.

Я говорю о чем? На самом деле в стратегии с точки зрения ее реализации надо не только в целом выделить города и агломерации, а все-таки выделить, может быть, три-четыре крупнейших сообщества городов, где нужна концентрация усилий с точки зрения той же транспортной инфраструктуры (потому что для всех, даже 60... есть разные версии в рабочих материалах – от 60 до 78), где мы в первую очередь это будем делать, потому что на всех сразу ресурсов не хватит.

Второй момент (мы с коллегами это и раньше обсуждали). Я считаю, что в стратегии пространственного развития очень мало пространства, она концентрируется на городах. А пространственный вектор развития куда?.. Они правильно отмечают, что у нас развитие пошло с Востока на Запад. А вот дальше, в результате реализации стратегии, у нас произойдет поворот опять на Восток? Мы будем прирастать Сибирию либо мы будем ее де-факто терять? Потому что удельный

вес всех сибирских округов или регионов, кроме Якутии и Дальнего Востока, падает в ВРП России. Мы переломим эту тенденцию? И что для этого нужно?

Мне кажется, это очень важный пункт, и он должен все-таки найти отражение в стратегии. И он означает (об этом уже говорили), что нужен комплексный анализ развития территорий, а не только города или того или иного транспортного узла и транспортной инфраструктуры. Какое качество российской глубинки (спасибо Алексею Самбуевичу, он вспомнил), сибирских и прочих территорий, и окраинных территорий должно быть? Вот это пространственное измерение, на мой взгляд, должно существовать.

Третий момент. Полностью согласен с тем, что говорили и Валентина Ивановна, и коллеги о едином социальном стандарте благополучия или качества. Но надо понимать, что эта тема выходит за рамки пространственной стратегии, потому что она требует изменения во многом и бюджетной политики, в том числе и в части индексации зарплаты бюджетникам. Если разница в стоимости одной и той же медицинской или образовательной услуги в Москве и Иванове примерно в 2,5 раза (я уж не говорю про все остальные расходы), то единый стандарт качества обеспечить трудно. Тем не менее как задача и как требование стандарта, мне кажется, это должно быть отражено в стратегии. Как к этому идти – это отдельная сложная тема.

Еще один момент – по размещению производительных сил (несколько раз сегодня об этом говорилось). Это не только транспортная инфраструктура или даже энергетическая, я уж не говорю про цифровую (и в старых материалах были старопромышленные центры). Более того, у нас действует система решений, не до конца девальвированных, допустим, по развитию 26 инновационных кластеров, а сейчас там еще 12 инновационных кластеров мирового уровня. А где будут дальше концентрироваться наука, инновационные технологии? Не только в Москве и Санкт-Петербурге, хотя они и доминируют, но и в Новосибирске, Томске и других городах.

Поэтому здесь нужен более широкий спектр развития производительных сил, и он не сводится только к специализации регионов. При этом тоже вспоминали СОПС (я не знаю, в каком он виде существует, но надеюсь, что существует).

Но я о чем напомним? Исторически СОПС рождался из КЕПС – Комиссии по изучению естественных производительных сил, и это было не просто научное учреждение, а это была комиссия Правительства, которая давала оценку тем или иным крупным проектам, которые были значимы для страны и для развития тех или иных регионов. Сейчас такого инструмента у нас нет, у нас нет комплексной оценки масштабных инфраструктурных (и не только инфраструктурных) и

промышленных проектов. Мне кажется, что такого рода инструмент должен быть воссоздан. Спасибо.

**Е.В. БУШМИН**

Спасибо большое, Андрей Николаевич.

Аудитор Счетной палаты Российской Федерации Юрий Витальевич Росляк. Пожалуйста.

**Ю.В. РОСЛЯК**

Спасибо.

Уважаемый Евгений Викторович, уважаемые участники обсуждения! Я хочу вернуться к тому, о чем уже говорила Валентина Ивановна, – что Федеральный закон № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" не случайно предусматривал очередность и последовательность разработки целого ряда документов. И если говорить об очень важном документе – о стратегии пространственного развития, к сожалению, она сформирована в отрыве от тех предшествующих ей этапов, которые в обязательном порядке должны присутствовать для обеспечения нормальной и качественной проработки стратегии. Я веду речь о системе прогнозных параметров социально-экономического и, что особенно важно, научно-технологического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу.

В связи с этим сразу возникает вопрос о том, что уровень, горизонт планирования должен быть не 2025 год, а, наверное, как минимум 2035-й, потому что то же самое инфраструктурное обеспечение и крупные, будем так говорить, системообразующие проекты не реализуются в течение трех-четырёх лет, и рубеж, который сегодня обозначен, – только для государственной программы.

В связи с этим возникает целый ряд проблем, которые мы отмечали уже на предыдущих парламентских слушаниях, которые проводили в Совете Федерации. Мы фактически не знаем, каких целей мы должны достичь и что обеспечить через соответствующее обоснование пространственного развития в социально-экономическом развитии. В результате у нас выпали такие вещи, как базисные отрасли народнохозяйственного комплекса, их вообще нет сегодня в составе этой работы. Мы об этом говорили и четыре месяца тому назад, и два месяца тому назад – они так и не появились. То есть научно-технологический процесс, включая то, о чем Андрей Владимирович сказал, даже развитие ВПК, что, будет производиться отдельно от территории, которую на сегодня представляют субъекты Федерации, или все-таки на их территориях?

А это значит, что обозначение тех самых прорывных технологий, научно-технического прогресса, размещение крупных систем, в том числе технологических платформ, о которых говорил Президент и по которым давал задание, должны состояться на конкретных территориях субъектов

Федерации. И именно национальные цели – прорыва, выстраивания новых технологий и тому подобных вещей – в первую очередь должны привлекать соответствующие государственные ресурсы и привлекать к участию субъекты Федерации. К сожалению, этого мы пока не видим. И в результате может возникнуть очень большая, системная ошибка – мы все ресурсы (я не соглашусь с Алексеем Самбуевичем, что стратегия должна иметь какие-то расчеты и обоснования) будем рассчитывать под систему целей, которые сейчас прописаны, в этом варианте стратегии, а потом нам потребуются дополнительные ресурсы для решения национальных целей. А ресурсы-то одни в пределах периода времени, который мы с вами сейчас анализируем.

Поэтому сегодняшняя стратегия (не обижайтесь, Максим Станиславович) – это во многом все-таки консервация сложившихся за последние 20 лет тенденций в развитии Российской Федерации. И того самого прорыва и создания условий для его обеспечения эта стратегия, к сожалению не предусматривает. Это та самая излишняя урбанизация, которой, к сожалению, стали увлекаться, потому что это уже якобы нарабатанный тренд, но он не отвечает интересам Российской Федерации, и об этом многие сегодня уже говорили.

Поэтому предлагается все-таки до того, как выносить это на утверждение, учесть приоритетные направления развития науки и технологий (Вы говорите, что эта работа ведется, ее нужно уже наложить на систему), в том числе в части разграничения и определения нашего места в цепочках добавленной стоимости, с целью усиления позиций в том числе на международном рынке, в разделении труда, механизмы формирования в средней и долгосрочной перспективе системы ресурсного обеспечения, включая средства бюджетов всех уровней. А это значит – мы должны однозначно иметь бюджетный прогноз в расчете как минимум до 2035 года и тенденции его обеспечения, соответствующие ресурсы госкорпораций, соответствующие направления для вложения инвестиций со стороны бизнеса по тем прорывным направлениям, которые мы собираемся обозначить для бизнеса. И вообще какая-либо взаимоувязка проекта стратегии с основными направлениями совершенствования межбюджетных отношений (об этом я скажу еще в конце дополнительно) фактически отсутствует.

В этих материалах также отсутствуют, по нашему мнению, принципы планирования и размещения территориальных производственных комплексов с учетом приоритетов, которые должны быть обозначены, перечень, параметры и сроки подлежащих реализации комплексных инвестиционных проектов, в том числе с учетом развития уже состоявшейся магистральной инфраструктуры, в том числе тех же самых газопроводов и тех же транспортных коридоров, которые

должны как раз стать этим каркасом, потому что по отношению к предусматриваемым транспортным коридорам там будет обеспечиваться развитие.

И две секунды еще попрошу мне добавить. Я не знаю, насколько порадуется Забайкальский край, которому среди оценки эффективности специализации, которая не является для них требуемой, предлагаются, например, такие показатели, как обработка древесины и производство изделий из дерева (пробки), а также производство изделий из соломки и материалов для плетения. Это хорошая перспектива для крупного региона, его будущей специализации.

И последняя тема, о которой я хотел сказать, – это тема обеспечения качества и уровня жизни сегодня. Мы должны четко прописать, что мы эту задачу ставим параллельно с обеспечением развития для обеспечения стабильности ситуации и обеспечения качества жизни на всей территории Российской Федерации, так как это одна из основных задач, которая определена в Послании Президента. Она должна найти отражение. Спасибо.

#### **Е.В. БУШМИН**

Юрий Витальевич, спасибо большое.

Следующий у нас – вице-президент Союза архитекторов России, профессор Высшей школы урбанистики Дмитрий Михайлович Наринский.

Только очень сжато, пожалуйста, иначе мы не уложимся в отведенное время.

#### **Д.М. НАРИНСКИЙ**

Спасибо за возможность выступить. И сразу хочу оговориться, что, несмотря на то что презентация от лица Высшей школы экономики, в большей степени я буду говорить как архитектор, градостроитель и оперировать именно в этой логике и от лица профессионального сообщества градостроителей, которое я представляю.

Сначала хотел бы сказать пару слов о самом понятии пространства. Дело в том, что вся дискуссия идет немножко узко и мы говорим в основном о социально-экономических аспектах, а на самом деле пространство гораздо шире, и это более комплексное понятие. Естественно, что это и физическое, и географическое, и экономическое, и (хочу обратить внимание) в том числе культурное пространство, что немаловажно и что полностью вообще исчезло из стратегии пространственного развития. И, видимо, это надо будет учесть в процессе доработки.

Но мы говорим не вообще о пространстве, а говорим о пространстве страны. И, безусловно, есть определенные привычные элементы, которые определяют пространство или территорию страны, – это система расселения (о ней сегодня много говорили), размещения производительных сил, транспортно-энергетические каркасы, природные каркасы, региональная структура, приграничное и

международное сотрудничество. Этот перечень тоже я привожу не случайно, потому что в силу определенного уклона в определенное направление часть из этих вещей была потеряна, и многие из тех, кто сегодня выступал, в основном опираются на текст документа. Но помимо текста документа есть большой объем графических материалов, которые, как уже сегодня отмечалось, не совсем соответствуют тексту. И хотелось бы, чтобы документ был более комплексным и охватывал все стороны и вопросы, которые предполагалось изначально освещать.

Когда мы говорим о стратегическом планировании, мы его определенным образом соотносим с территориальным планированием. И в этом смысле нужно сказать, что система территориального планирования на уровне Российской Федерации строится по отраслевому принципу, и это, безусловно, такие разделы, как федеральный транспорт, оборона и безопасность, энергетика, высшее образование, здравоохранение. И тем самым у нас сложилась на сегодняшний момент в какой-то степени разобщенная система, нет целостного представления о пространстве страны. И этому должна быть посвящена, как мне представляется, основная задача стратегии пространственного развития – преодолеть эту ведомственную разобщенность и "сшить", если так можно выразиться, пространство Российской Федерации.

Коротко хочу остановиться на анализе содержания стратегии, сразу оговорюсь, что на основе на тех материалов, которые были представлены на одном из обсуждений в АСИ, поэтому вполне возможно, что сейчас стратегия пошла дальше. И в этом анализе я опираюсь на постановление Правительства № 870, потому что хочу избежать какой-либо субъективной оценки. Работу принято оценивать с точки зрения соответствия техническому заданию, составленному для данной работы.

Нужно отметить, что определенные положения постановления № 870 нашли достойное отражение в стратегии. Не буду сейчас останавливаться на подробном перечне, но в целом хочу сказать, что это в основном экономические аспекты – экономического развития пространства Российской Федерации. Добавить к этому можно только то, что действительно существенный раздел, связанный с инженерной, транспортной инфраструктурой, тоже определенным образом отражен в тексте. Понятно, что описаны макрорегионы. Но этим всем не ограничивается предполагаемый перечень, содержание стратегии. И хочу остановиться на том, что, как мне представляется, недостаточно отражено в документе.

Прежде всего, это механизмы стимулирования расселения. Это очень тонкий, важный момент. В частности, наверное, он связан в том числе с тем, что мы сегодня говорим о социальных аспектах, о неких социальных гарантиях населению и о том, каким образом они будут

предоставляться, потому что иначе отток населения из определенных регионов, с определенных территорий мы никак не остановим.

Следующий пункт, на который я хочу обратить внимание, – это потенциалы территорий. В тексте говорится об опережающем социально-экономическом развитии, но я бы в целом говорил об анализе и использовании потенциалов территорий.

Направления интеграции Российской Федерации в единое евразийское и мировое экономическое пространство. Вот этот тезис – о направлениях интеграции, мне представляется, недостаточно освещен и требует дополнительной проработки.

Следующий пункт – результаты отнесения городов и регионов к определенным типам. Да, они как-то проиерархированы, систематизированы, но результатов отнесения явно недостаточно.

Если говорить в целом об анализе, то я считаю, что (уже сегодня говорилось) пространственный аспект нужно усилить, потому что регионы не проработаны, а скорее выделены отдельные города, и этого явно недостаточно.

Также хочу обратить внимание, что не проработаны проекты межрегионального сотрудничества, а это и должен быть некий каркас макрорегионального развития.

И отдельно остановлюсь на том, что необходимо уделять внимание приграничному и международному сотрудничеству и тому, о чем говорилось активно сегодня, – формированию транснациональных коммуникаций: Восток – Запад, Север – Юг.

И в самом конце, после завершения работы над стратегией, понятно, что необходимы будут план ее реализации, мониторинг ее реализации. И думаю, что в этом плане необходимо подумать о некоем центре компетенций, который должен быть не обязательно, как сегодня говорилось, в виде какого-то административного органа, но как некая общественная площадка, которая должна принимать в этом участие. Спасибо огромное.

### **Е.В. БУШМИН**

Спасибо большое, Дмитрий Михайлович.

Генеральный директор управляющей компании публичного акционерного общества "Особая экономическая зона "Лотос" (город Астрахань) Сергей Юрьевич Милушкин.

Я Вас прошу: только предложения. Потому что в 18 часов закончим, кто-то не успеет.

### **С.Ю. МИЛУШКИН**

Итак, работая с нашими инвесторами по привлечению в особую экономическую зону, все проявляют интерес к Каспию и выходу на азиатские рынки по коридору "Север – Юг", который формально существует, но на самом деле не работает. Поэтому мое выступление – некий элемент

пространственного развития на примере Волго-Каспийского бассейна и практики работы с инвесторами.

Итак, сегодня в соответствии с поручениями Президента идет работа по развитию коридора "Запад – Восток". Это реконструкция Транссиба, строительство скоростной магистрали Москва – Казань, Байкало-Амурской магистрали. При этом основная страна-партнер – Китай. Также идет развитие Северного морского пути. Третьим крупнейшим проектом должен стать международный коридор "Север – Юг" (при этом основная страна-партнер – Индия), транзит – через Иран. Чего достигаем? Решения геополитических вопросов. Одновременно работа с конкурирующими Китаем и Индией. Снижение рисков монополизации одним из крупных мировых игроков международных логистических маршрутов, проходящих через территорию Российской Федерации. Ну и выполнение поручений Президента Российской Федерации.

Коридор "Север – Юг" (это 7,2 тыс. километров от Санкт-Петербурга до порта Мумбай) связывает Россию со странами Южной и Юго-Восточной Азии, Северной и Западной Европы. Основные преимущества всем известны – это сокращение срока контейнерных перевозок грузов с 37 суток до 13–15 и уменьшение стоимости перевозок на 30 процентов.

Однако сейчас больший акцент делается на железнодорожные перевозки. Поэтому мы считаем, что развитие коридора "Север – Юг" невозможно без водной составляющей данного маршрута через Каспийское море, которая наряду с обеспечением перевозок грузов из Ирана, Индии и других государств позволит по факту установить границу Российской Федерации с Ираном напрямую и исключить при перевозке по Каспийскому морю прохождение грузов через территории третьих стран, обезопасить грузоперевозки от политических изменений в этих странах, а также сократить время на трое-четверо суток и уменьшить издержки. Для организации данной водной части маршрута необходима организация линейной, по нашему мнению, автомобильной паромной переправы между Астраханской областью, то есть портом Оля, и портами Ирана, а также необходимо в комплексе рассмотреть вопрос об организации подобной переправы между Махачкалой и портом Актау.

Что касается развития коридора "Север – Юг", в первую очередь, конечно, как я уже сказал, это сокращение сроков и издержек, поэтому основной маршрут – Астрахань – Москва – Санкт-Петербург. Однако считаем, что необходимо включить и второе направление, а именно все, что связано с водной составляющей, – это Каспийское море, Волга, ее притоки, Волго-Донской и Волго-Балтийский каналы с созданием возможности перегрузки вдоль всего маршрута грузов на водный, автомобильный и железнодорожный транспорт. Таким образом, развитие коридора не только

ускорит движение грузов, но и позволит обеспечить, по сути, социально-экономическое развитие регионов и решить следующие задачи – улучшить транспортную инфраструктуру, обеспечить поставки сырья и готовой продукции из Индии, Ирана и других стран Персидского залива и комплектующих для организации производства в регионах, создание высокотехнологичной продукции в вышеуказанных российских регионах, ее поставка в Европу и Азию, далее – поставка продукции, производимой в указанных регионах, соответственно по этому коридору уже в обратном направлении.

Для этого считаем необходимым принять комплексную программу развития коридора в целом на уровне Российской Федерации (об этом уже говорилось, абсолютно поддерживаю) и программы развития каждого из регионов, расположенных вдоль коридора, с контролем и координацией реализации всех этих программ на уровне Министерства экономического развития и Правительства Российской Федерации, ну, может быть, по аналогии с комиссией по ТЭК.

И, завершая свое небольшое выступление, хотелось бы сказать, что, считаем, для продолжения работы по формированию водной части маршрута необходимо создание мощного портового кластера в российской части Каспийского моря с перегрузочными терминалами под все виды грузов. Данный кластер предполагается сформировать с включением в него действующих морских и торговых портов Оля и Махачкала при этом с максимальным использованием их преимуществ. При этом я хочу обратить внимание, что при организации двух линейных паромных переправ Российская Федерация станет первой страной на Каспийском море, которая будет использовать океанические паромы – 35 на 250 метров, работающие на газомоторном топливе, которые будут работать в линейном режиме, что позволит переключить все перевозки автомобильным транспортом в Каспии на наши паромные переправы и обеспечить в перспективе грузопоток до 300 машин в день, тем самым обеспечив загрузку мультимодальных логистических центров в порту Оля и порту Махачкала. Данное решение полностью коррелируется с поручениями, вытекающими из указа Президента, и Стратегией развития российских морских портов в Каспийском бассейне.

Я завершаю. Просто показываю карту – это видение иранских коллег по развитию данного коридора. Вот на юге Каспия и на севере Ирана общая мощность портов – 25 млн. тонн, строится еще на 15. В случае если все эти грузы пойдут и мы не сможем принять их, то они вполне могут пойти (у нас уже есть альтернативные маршруты) через Баку. Спасибо за внимание.

**Е.В. БУШМИН**

Да, пожалуйста.

Заместитель председателя Совета по изучению производительных сил Всероссийской академии внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации Ольга Владимировна Кузнецова.

Предложения, пожалуйста.

**О.В. КУЗНЕЦОВА**

Спасибо.

Уважаемые Евгений Викторович, Максим Станиславович, коллеги! На самом деле очень много сегодня уже говорилось о стратегии пространственного развития. И, как один из участников ее разработки, я, пожалуй, просто сконцентрируюсь на тех моментах и подчеркну те моменты, которые, может быть, сегодня еще недостаточно прозвучали.

Момент первый, который хотелось бы подчеркнуть. Когда шла работа над стратегией пространственного развития, то очень четко разделялись два варианта, два вида выравнивания – социальное выравнивание и экономическое выравнивание. То, что социальное выравнивание необходимо, и то, что нужны нормальные условия для жизни на всей территории страны, – вещи совершенно очевидные. И, может быть, действительно Валентина Ивановна права, в стратегии это не очень прозвучало, потому что действительно казалось, что это очевидно. Может быть, это стоит усилить.

Но что касается выравнивания экономического развития, то здесь уже возникают вопросы. И наша задача состояла в том, чтобы понять, как все-таки складываются тенденции пространственного развития страны и как на самом деле это пространство должно развиваться, для того чтобы мы имели как можно больше ресурсов прежде всего для повышения качества жизни населения, где мы сможем получить наибольшую отдачу от вложенных денег, для того чтобы действительно по всей территории страны люди стали жить лучше. И почему сделан, может быть, кажущийся чрезмерным акцент на агломерации?

Я, безусловно, соглашусь с Владимиром Владимировичем Владимировым, что нужно обязательно поддерживать те точки роста, которые уже складываются. Но есть ведь и другой риск – когда предлагают поддерживать те территории, которые на сегодняшний день являются проблемными, где пока нет инвестиционных проектов. Вот здесь есть риски совершенно неэффективного расходования денег. У меня нет возможности приводить сегодня конкретные примеры (доклад короткий), но тем не менее таких примеров очень много.

Почему особое внимание уделялось агломерациям? Опять же прозвучал вопрос об инновационном научно-технологическом развитии. Анализ, который мы проводили, по зарубежному

опыту, по российскому опыту, показывает, что наилучший, инновационный потенциал развития, перспективы развития высоких технологий, инновационных производств – прежде всего в крупнейших городах. И на самом деле во всем мире говорят, что у предпринимателей не происходит никакого отказа от учета факторов пространственного развития, очень детерминировано размещение предприятий, но только факторы эти другие. И для современного производства важны креативный класс, человеческий потенциал, человеческий капитал, скорость распространения знаний, распространение, генерация инноваций, технологий и так далее. Поэтому на самом деле ответ очевиден – инновации будут развиваться именно в крупных городах. И если не создать условия для их развития, то на самом деле этот инновационный потенциал не будет использован.

Следующий момент. Для того чтобы обеспечить сокращение экономических различий между территориями, на самом деле важно создавать точки роста (это уже звучало сегодня) на всей территории страны. И как раз нам не нужно, как совершенно правильно Валентина Ивановна сказала, допустить стягивания населения в Москву и Санкт-Петербург, нам нужно, чтобы у нас были крупные агломерации, сопоставимые по условиям, по возможностям жизни с двумя столичными агломерациями. И такое развитие точек роста, на всей территории страны, в конечном итоге обеспечит развитие и Сибири и Дальнего Востока, и других проблемных макрорегионов. Это даст возможность улучшить качество жизни населения, потому что действительно сократится транспортная доступность тех центров социальных услуг, где могут быть оказаны высококачественные услуги прежде всего в сферах здравоохранения, образования и так далее.

Валентина Ивановна сказала, что крупные агломерации плохи тем, что высоки издержки. Это действительно так. Производство выносится за пределы крупнейших городов, но оно ведь не выносится от них очень далеко. Соответственно, если в удаленном проблемном макрорегионе появляется точка роста, то опять же появляется шанс для привлечения инвесторов и на всю окружающую территорию.

Каковы риски на самом деле неподдержки агломераций (и это тоже важно учитывать)?

Риски – это и дальнейшая чрезмерная миграция населения в Москву, и в какой-то степени недоиспользование потенциала инновационного развития, и даже риски миграции за рубеж, если люди не будут находить достойных условий для себя, как им кажется, для жизни внутри страны.

Можно ли остановить приток населения в крупнейшие агломерации? Опять же, как показывает вся аналитика, как показывает социология, это сделать невозможно, потому что крупнейшие города, крупные города, агломерации (да, понятно, что в широком понимании – вместе с пригородами, в зоне влияния крупнейших городов) все равно являются привлекательными для

граждан. Как бы мы ни развивали экономику, социальную сферу малых городов, но широкие возможности для профессиональной самореализации есть только в крупнейших городах, потому что здесь максимально широкий спектр специальностей, здесь в конце концов сосредоточены органы управления, здесь сосредоточены лучшие учреждения в рамках своей сферы.

Другое дело, возникает вопрос к социологам – насколько такая миграция является осознанной, а в какой степени людей выталкивают из регионов? И здесь на самом деле действительно нужно дальнейшее развитие аналитики, в том числе дальнейшее развитие муниципальной статистики, о чем тоже говорилось. Потому что без серьезной аналитики, без аналитики на постоянной основе реализация стратегии пространственного развития будет, к сожалению, невозможна. Спасибо.

**Е.В. БУШМИН**

Ольга Владимировна, а скажите, пожалуйста, Вы за этот проект?

**О.В. КУЗНЕЦОВА**

Я просто один из участников работы над этим проектом.

**Е.В. БУШМИН**

Понимаете, у меня такое ощущение, что Вы нам как бы разъясняли отдельные позиции этой стратегии. У Вас, вообще, были какие-то предложения? Может, Вы в письменном виде их дадите – чего не хватает, что надо дописать? Или вы у себя, в Министерстве экономического развития, разберетесь? У Вас есть предложения в части изменений в эту программу или нет? Или я зачем сюда пришел?

**О.В. КУЗНЕЦОВА**

Все дело в том, что я выступаю как один из разработчиков этой стратегии и акцентирую внимание, может быть, на тех моментах, которые мне, как одновременно и представителю науки, тоже важно было озвучить.

**Е.В. БУШМИН**

Понятно. То есть Вы поддерживаете эту программу, обращаете внимание, насколько я понимаю? Поддерживаете эту программу и обращаете внимание на отдельные аспекты, да?

**О.В. КУЗНЕЦОВА**

Да.

**Е.В. БУШМИН**

Понятно. Спасибо.

Как вы понимаете, время у нас вышло. А не дать слово Максиму Станиславовичу – значит, просто закрыть непонятно как эту тему. Тем более что мне-то сказать нечего. Поэтому вместо заключительного слова все скажет Максим Станиславович.

Пожалуйста, Максим Станиславович.

### **М.С. ОРЕШКИН**

Что я хотел бы сказать? Действительно, сегодняшние слушания были очень полезными, появились новые контакты. Мы с Андреем Владимировичем тоже встречались и обсуждали, какие есть варианты дальнейшего движения, вопрос привлечения дополнительных экспертов. Это действительно все то, что мы обязательно будем делать, для того чтобы учесть все позиции и на базе них выстроить стратегию.

Если просто пройтись по конкретным... Евгений Викторович, не буду останавливаться на деталях, остановлюсь на теме (коллеги об этом говорили), связанной с транспортным коридором "Север – Юг" (это то, чем мы непосредственно занимаемся). Я вчера, например, восемь часов провел в Мумбаи как раз, который является стартовой точкой этой позиции, являясь главой межправкомиссии по Азербайджану, и мы с ними очень подробно эту тему обсуждаем. Поэтому все эти темы есть и детально обсуждаются. Мы открыты к работе с коллегами, будем следовать рекомендациям, которые подготовлены.

Спасибо.

### **Е.В. БУШМИН**

Спасибо большое.

18 часов. У меня есть к вам только одна просьба. Такие парламентские слушания не должны заканчиваться стенограммой, еще раз повторяю. У всех нас есть проект рекомендаций. Я вас очень прошу: посмотрите и верните его со своими замечаниями, предложениями, в которых четко изложите свое отношение к проекту программы, к тому, о чем сказал Максим Станиславович, а также с предложениями, которые улучшили бы эту программу. Я думаю, это нужно не столько членам Совета Федерации и участникам парламентских слушаний, сколько Министерству экономического развития (я думаю, оно не откажется).

Вот на такой очень благодушной ноте я бы завершил парламентские слушания.

Спасибо всем большое. До свидания.

---