

УДК 338.242

DOI: 10.34670/AR.2021.57.52.010

## Пространственные формы реализации стратегических целей политики регионального развития

**Домнина Ирина Николаевна**

Кандидат экономических наук, доцент,  
ведущий научный сотрудник,  
Центр федеративных отношений и регионального развития,  
Институт экономики Российской академии наук,  
117218, Российская Федерация, Москва, просп. Нахимовский, 32;  
e-mail: indfin.61@mail.ru

### Аннотация

В условиях пандемии коронавируса и введенных «локдаунов» усилия федерального центра и региональных органов власти были сосредоточены на антикризисных мерах поддержки бизнеса и населения. Однако достижение национальных целей развития, горизонт планирования которых был продлен до 2030г., предполагает решение стратегических вопросов сбалансированного регионального развития. Основы пространственного регулирования, заложенные в программных документах стратегического планирования, принятых до начала эпидемии, включают в себя теоретические и институциональные аспекты формирования новой структурной модели экономики. Целесообразность некоторых новаций пространственной организации требует проведения их «идентификации», а также «синхронизации» с уже действующими формами ведения хозяйственной деятельности. Проектно-плановые документы, в частности федеральные инфраструктурные проекты, дают представление об инструментах пространственной реализации политики регионального развития. На основе их анализа делается вывод о предпочтительности комплексного подхода к регулированию пространственного развития без привязки к территориальному делению, что позволяет избежать «дробления» национальных приоритетов.

### Для цитирования в научных исследованиях

Домнина И.Н. Пространственные формы реализации стратегических целей политики регионального развития // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2021. Том 11. № 8А. С. 61-74. DOI: 10.34670/AR.2021.57.52.010

### Ключевые слова

Пространственная структура экономики, «геостратегические территории», пространственное стратегирование, инфраструктурные проекты, система стратегического планирования.

## Введение

Отвечая на вызовы пандемии, политика регионального развития в ушедшем 2020-м и в текущем году, как и политика социально-экономического развития в целом, выстраивалась в соответствии с эпидемической ситуацией в субъектах Российской Федерации и введенными административными запретами на ведение хозяйственной деятельности. Те пакеты антикризисных мер, которые были приняты на федеральном и региональном уровнях с целью сохранения, прежде всего, малого и среднего предпринимательства и недопущения массовой безработицы, решали задачи «выживаемости» и сохранения бизнес-инфраструктуры в российских регионах.

В ситуации «шока», в которой оказалась российские регионы в результате пандемии, вопросы и задачи пространственного стратегирования как бы отошли на второй план. В сложившихся обстоятельствах органы власти на местах предпочитают принимать краткосрочные антикризисные программы, которые ни во временном, ни в содержательном плане не оказываются сопряженными с долгосрочными целями пространственного развития экономики.

Нельзя не согласиться, что новые обстоятельства, безусловно, накладывают свой отпечаток на перспективы реализации тех направлений пространственной диверсификации экономического роста, которые представлены в программных документах стратегического планирования, принятых до начала эпидемии<sup>1</sup>. Появились дополнительные ограничения на пути достижения долгосрочных целей регионального развития из-за необходимости сосредоточения усилий властей на минимизации последствий коронавируса для российских регионов и восстановлении их экономик на докризисном уровне,

В то же время не снижается актуальность проблем теоретико-методологического и институционального характера, определяющих качество государственного управления региональными процессами. К ним, в частности, следует отнести вопросы организации новой пространственной структуры экономики и ее элементов, а также механизмов регулирования пространственных пропорций регионального развития.

Представляется, что теоретические коллизии в отношении формирования новой модели пространственного регулирования экономики и в соответствии со Стратегией пространственного развития на период до 2025 года [Стратегия...2019, www], укладываются в две проблемы: это «идентификация» новых элементов организации пространства, позволяющая сделать вывод о целесообразности их введения в теорию и практику регионального развития; и это «синхронизация» различных новаций между собой и с теми многочисленными формами пространственной организации экономики, которые уже созданы и работают в российских регионах.

Многообразие элементов территориальной структуры экономики, представленных в Стратегии 2025, которые часто дублируют друг друга, не позволяет придать адресность государственной политике регионального развития, что получило подтверждение при анализе пакетов антикризисных мер, реализуемых в период локдауна на региональном уровне [Домнина, Маевская, 2020, 437]. Отсутствие гибкой «настройки» политики федерального

---

<sup>1</sup> К их числу относятся национальные проекты, территориальные и отраслевые стратегии, федеральные проекты, государственные программы.

центра в отношении различных регионов, приводит к тому, что антикризисные программы государственной поддержки в российских регионах представляют собой практически тиражирование некой универсальной модели, не зависящей от сложности эпидемической ситуации и глубины экономического кризиса на конкретной территории.

Недостаточная эффективность государственной региональной политики может быть связана, в том числе, с отсутствием четкой субординации и сопряженности различных форм пространственного регулирования экономики. Некоторые теоретические «новации» в отношении элементов пространственной структуры недостаточно конкретизированы настолько, чтобы раскрыть их «специфичность» на фоне других «зон» и видов территорий с уже действующими специальными условиями осуществления экономической деятельности в российских регионах [Домнина, 2020, 127].

Актуализация вопросов пространственного стратегирования связана еще и с тем, что продолжение использования после завершения двух локдаунов «дотационной» модели федерального центра фактически консервирует антикризисную «терапию» и неизбежно приводит к обострению проблем ресурсного обеспечения социально-экономического развития российских регионов по мере выхода из кризиса. Возникает дилемма, как сохранение и далее антикризисного сценария развития российских регионов обеспечит достижение основных целей национального развития, определенных в 2018 г. и остающихся неизменными до 2030 г.<sup>2</sup>

Таким образом, сколь бы странным это не казалось, но коронавирусный кризис, охвативший российскую экономику, лишний раз показал, что «барьерные» точки в политике регионального развития имеют не краткосрочный горизонт планирования, а носят стратегический характер. Требуется проведение теоретической «самоидентификацию» новаций пространственного регулирования и сопряжения их с приоритетными задачами сбалансированного регионального развития. Кроме того, из-за ограниченной включенности политики регионального развития в систему стратегического планирования, остаются нерешенными вопросы формирования сети опорных элементов пространственной структуры экономики и выбора инструментов достижения национальных целей развития.

### **Теоретические вопросы структурирования пространственной организации экономики**

Рассматривая Стратегию 2025 как основу для разработки государственной региональной политики и стратегических документов развития субъектов РФ, напомним, что формирование пространственной структуры экономики в ней связывается с созданием многополярной модели, опирающейся на многочисленные территории с особыми условиями развития и особым режимом ведения предпринимательской деятельности. к которым, в том числе, относятся перспективные экономические центры, «территории опережающего развития» (ТОР), «свободные экономические зоны» (СЭЗ), «отрасли перспективной специализаций», агломерации, «точки роста» и «геостратегические территории» [Стратегия...2019, www].

Отметим, что в настоящее время в законодательной практике присутствует большое число

---

<sup>2</sup> Как было отмечено на заседании Совета при Президенте по стратегическому развитию и национальным проектам 19 июля 2021 года, с учетом последствий пандемии, ответственность органов власти всех уровней по наращиванию темпов работы и следованию выбранным приоритетам лишь возрастает. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/66217>

форм организации хозяйственной деятельности, в том числе, с «особенными» условиями ведения бизнеса, что приводит к распылению бюджетных средств по различным госпрограммам и к снижению эффективности региональной политики<sup>3</sup>. Сокращение возможностей оказания финансовой поддержки отдельным регионам и территориям в связи с ресурсными ограничениями в результате пандемии еще настоятельней требует четкой проработки подходов к формированию пространственной структуры экономики.

Опираясь на Стратегию пространственного развития на период до 2025г., рассмотрим предлагаемые ею подходы к организации экономического пространства. На основе анализа представленных в ней «опорных» элементов территориальной структуры экономики, сгруппируем их следующим образом [Стратегия...2019, www]:

-макрорегионы – Центральный, Центрально-Черноземный, Северо-Западный, Северный, Южный, Северо-Кавказский, Волго-Камский, Волго-Уральский, Уральско-Сибирский, Южно-Сибирский, Ангаро-Енисейский, Дальневосточный (всего 12);

-перспективные экономические центры, сгруппированные на основе их вклада в национальную экономику:

-20 перспективных центров, вклад которых в совокупный ВВП превышает 1%, получившие статус крупных (более 500 тыс. чел.) и крупнейших городских агломераций (более 1 млн чел.). К ним, в частности, относятся Нижний Новгород, Казань, Красноярск, Краснодар, Москва, Пермь и др., а также 4 минерально-сырьевых центра, которые расположены в Республике Саха (Якутия), Сахалинской области, Ямало-Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах;

- перспективные центры экономического роста субъектов Федерации, которые обеспечивают вклад в экономический рост от 0,2 до 1% ежегодно. Это 21 крупная и крупнейшая городская агломерация и 26 городов и прилегающих к ним муниципальных образований с населением менее 500 тыс. человек, такие как Астрахань, Барнаул, Норильск, Пенза, Тамбов, Сочи и др. (всего 47 центров);

-перспективные центры экономического роста субъектов федерации, обеспечивающие вклад в экономический рост до 0,2% ежегодно (всего 31 центр). Города, являющиеся административными центрами субъектов Российской Федерации, и прилегающие к ним муниципальные образования с общей численностью населения менее 500 тыс. человек (Нальчик, Абакан и Курск и др.);

-перспективные центры экономического роста субъектов федерации – минерально-сырьевые центры, вклад которых в экономический рост более 0,2%. К ним относятся территории одного или нескольких муниципальных образований, в пределах которых расположены разрабатываемые и планируемые к освоению месторождения и перспективные площади, имеющие единый пункт отгрузки добываемого сырья или продуктов его обогащения в федеральную транспортную систему или региональную транспортную систему. В эту группу попадают муниципальные образования Республики Коми, Республики Татарстан и республики Саха (Якутия), Красноярского края, Тюменской, Кемеровской, Сахалинской области,

---

<sup>3</sup> На сегодняшний день создано более чем 500 различных площадок на территориях с особыми условиями осуществления предпринимательской деятельности, которые будут продолжают работать до истечения срока их деятельности или до истечения сроков соглашений с инвесторами // Пояснительная записка к проекту федерального закона «О едином механизме развития территорий с особыми условиями осуществления предпринимательской деятельности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Ненецкого автономного округа и др. (всего 12 центров);

-агропромышленные центры – перспективные центры экономического роста субъектов федерации, обеспечивающие вклад в экономический рост Российской Федерации более 0,2 процента ежегодно. Это муниципальные образования Республики Мордовии, Татарстана, Алтайского края, Белгородской, Брянской, Волгоградской, Курской, Липецкой областей и др., специализирующиеся на сельском хозяйстве (всего 15 центров);

-перспективные центры экономического роста, в которых сложились условия для формирования научно-образовательных центров мирового уровня (всего 21 центр). Москва и города Московской области с высоким научно-производственным потенциалом, входящие в состав Московской агломерации (в том числе наукограды), Санкт-Петербург, Нижний Новгород. Новосибирск, Самара, Красноярск, Обнинск, Саратов и др.<sup>4</sup>;

3) региональные инвестиционные площадки как территории с особым режимом ведения предпринимательской деятельности, учитывающим перспективные производственные специализации и другие конкурентные преимущества региона (численность и плотность населения, качество рабочей силы, географическое положение, существующую инфраструктуру и др.);

4) «геостратегические территории» как регионы со специфическими условиями жизни и ведения хозяйственной деятельности, имеющие особое значения для обеспечения территориальной целостности и национальной безопасности страны. К ним отнесены субъекты Федерации, характеризующиеся эксклавым положением (Республика Крым, г. Севастополь, Калининградская область); субъекты Федерации, расположенные на Северном Кавказе, на Дальнем Востоке, а также входящие в Арктическую зону РФ.

Попробуем разобраться, насколько предложенная модель организации пространства отвечает таким необходимым условиям как: наличие четких критериев для идентификации того или иного элемента пространственной структуры; сопряженность элементов с друг другом; недопущение «пересекающихся» множеств и дублирования; отсутствие условий для усиления конкуренции территорий с различными режимами ведения хозяйственной деятельности друг с другом за получение «государственного внимания» и финансирования.

В качестве одной из новаций пространственного регулирования предлагается рассматривать «перспективный центр экономического роста, выделяемый на основе качественного критерия – отраслей производственной специализации, и количественного критерия – вклада в ВВП страны. На этом основании в число перспективных экономических центров попадают административные столицы всех российских регионов, иные крупные города и научно-образовательные центры. Кроме того, по инициативе органов власти субъектов Федерации муниципальные образования с агропромышленной и минерально-сырьевой специализацией также могут быть добавлены в эту категорию. В результате практически вся территория страны превращается в один большой «перспективный центр экономического роста». Такой подход неизбежно ведет к росту конкуренции территорий за инвестиционную поддержку в рамках

---

<sup>4</sup> Перспективные центры экономического роста субъектов РФ - города, не являющиеся административными центрами субъектов РФ, и прилегающие к ним муниципальные образования с общей численностью населения менее 500 тыс. человек, а также минерально-сырьевые и агропромышленные центры, которые обеспечат вклад в экономический рост Российской Федерации менее 0,2 процента ежегодно, определяются в стратегиях социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. – Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.

реализации государственных программ и федеральных проектов на долгосрочную перспективу.

Еще одно заметное место в будущей пространственной структуре экономики отводится такому «опорному» элементу как «инвестиционные площадки с особым режимом ведения предпринимательской деятельности». Для их выделения предлагается использовать критерий закрепления за территорией определенного набора отраслей производственной специализации. Чаще всего к отраслям «эффективной специализации» относят традиционные отрасли экономики того или иного региона, которые и выбираются для заключения инвестиционных соглашений с государственными корпорациями. Тем самым консервируется сложившаяся структура региональной экономики, и не возникает оснований для того, чтобы в ней происходили принципиальные изменения.

Определение перечня перспективных производственных специализаций для формирования региональных «инвестиционных площадок» требует решения ряда методических вопросов, в том числе, связанных с выделением отраслей, обладающих максимальной локализацией на данной территории [Головин, 2018]<sup>5</sup>, но не только. Региональная практика свидетельствует о ситуациях, когда определенные «сверху» в качестве отраслей «эффективной специализации» сферы деятельности оказываются инвестиционно непривлекательными для бизнеса, а, следовательно, не могут выступать в качестве драйвера развития данной территории. Так, в Новосибирской области приоритеты регионального развития находятся в сфере инновационного бизнеса (например, проект развития Новосибирского научного центра «Академгородок 2.0»), а на практике бизнес вкладывается, прежде всего, в логистические центры. В Томской области, напротив, частные инвестиции в разрез с отраслями специализации активно идут в инновационную деятельность, а не в добычу полезных ископаемых или лесозаготовки [Кичанов, 2019]<sup>6</sup>.

Неопределенность в Стратегии 2025 критериев для выделения отраслей экономической специализации чревата еще и тем, что их перечень никак не регулируется. В результате, у Нижегородской области и республики Татарстан таких специализаций оказывается 27 (от производства лекарств до автотранспорта и нефтепродуктов), у Ставропольского края – 26, у Республики Башкортостан и Дагестан – 23, в Саратовской и Тюменской областях – 22 и т.д. [Стратегия...2019, www]. Такое пространственное регулирование, скорее, ведет к распылению инвестиций и нуждается в механизмах согласования инвестиционных стратегий на федеральном и региональном уровнях. По сути, участие региональных органов власти в формировании инвестиционных площадок на основе закрепления за регионами производственной специализации ограничено «рекомендациями» федерального центра и условиями получения государственного финансирования на реализацию инфраструктурных проектов.

Требуют своей проработки и вопросы, возникающие в связи с появлением в Стратегии такой новации пространственного регулирования как «геостратегическая территория». В ней оказываются объединены две группы регионов – «приграничные геостратегические территории» и «приоритетные геостратегические территории». И если первая группа

---

<sup>5</sup> С этой целью могут быть использованы показатели численности занятых и оборота предприятий по видам экономической деятельности в конкретном регионе. [

<sup>6</sup> По данным правительства Новосибирской области, это создание оптово-распределительного центра «Русагромаркет», автоматизированного логистического центра «Катрен», производственно-логистического комплекса «ИЭК НСК», логистического комплекса X5 Retail group.

формируется на основании вполне внятного принципа, то во вторую попадают регионы, принципиально отличающиеся по своим социально-экономическим показателям и нуждающиеся, как нам представляется, в различных подходах к пространственному регулированию.

Так, например, в группу «приоритетных геостратегических территорий» включены, с одной стороны, депрессивные административно-территориальные образования Дальнего Востока и Северного Кавказа, а с другой, регионы со средним уровнем экономического развития и устойчивым потенциалом роста (например, Калининградская, Ленинградская, Оренбургская области, Краснодарский край) [Домнина, 2020]<sup>7</sup>. Это означает, что невозможно сформировать общую для «геостратегических территорий» приоритетную экономическую модель и требуется ее «ручная» настройка для входящих в эту группу субъектов Федерации [Домнина, 2020,140].

В целом более половины субъектов Федерации (46) получают статус особого объекта пространственного регулирования в качестве «геостратегической территории». Положенная в основу их выделения «географическая» или национально-стратегическая составляющая, а, именно, место этих территорий в обеспечения государственных интересов в сфере национальной безопасности, определяет лишь «рамочные» условия их существования. К сожалению, отсутствует экономическая «спецификация» «геостратегической территории», что снижает работоспособность этого института.

Еще одна теоретическая проблема, касающаяся сопряжения «геостратегических территорий» с иными формами пространственной организации, имеет принципиальное значение для стратегирования социально-экономического развития субъектов Федерации. На территории «геостратегических» регионов находится множество «перспективных экономических центров», различающихся показателями вклада в экономический рост Российской Федерации; а также особые экономические зоны, территории опережающего социально-экономического развития, технопарки, инновационные научно-технологические центры<sup>8</sup>.

Это можно продемонстрировать на примере г. Владивостока, который оказывается объектом регулирования одновременно в составе различных групп пространственной организации экономики, и, соответственно, оказывается включенным в различные госпрограммы и национальные проекты. С одной стороны, он может быть отнесен к группе «геостратегических территорий», поскольку находится на территории Приморского края, и, следовательно, претендует на получение государственного финансирования и инфраструктурную поддержку как центр международного экономического сотрудничества со странами Азиатско-Тихоокеанского региона. В статусе административного центра Приморского края и крупной городской агломерации г. Владивосток входит в число «крупных перспективных центров экономического роста», что также предполагает приоритетную поддержку высокотехнологических и наукоемких отраслей и инфраструктурных проектов. И наконец, развитие производств, основанных на применении современных технологий и ориентированных на выпуск конкурентоспособной продукции, ускорение социально-

---

<sup>7</sup> Разрыв по показателю ВРП на душу населения между различными «геостратегическими» территориями даже в пределах одного макрорегиона составляет более чем 10 раз.

<sup>8</sup> Так, например, на «геостратегических» территориях Дальнего Востока продолжают работать территории опережающего социально-экономического развития (ТОР), свободный порт Владивосток, особая экономическая зона в Магаданской области и др.

экономического развития города поддерживается в рамках созданной здесь свободной экономической зоны.

Складывается впечатление, что администрирование развития этой территории одновременно в рамках трех стратегических программных документов свидетельствует об отсутствии их сопряженности по целям, задачам и инструментам, что приводит к дублированию содержания и каналов государственного финансирования.

Необходимость совершенствования концептуальных подходов к организации экономического пространства, которые были заложены в документах стратегического и территориального планирования подтверждается и законодательной практикой. Многочисленные попытки внесения изменений и добавлений в нормативные документы, регулирующие основы пространственной организации свидетельствуют о размытости критериев выделения различных элементов пространственной структуры экономики и отсутствии согласованности в понимании приоритетных направлений пространственного развития на федеральном и региональном уровнях. Так, например, 15 июля 2021 года Постановлением Правительства РФ №1211 в очередной раз были внесены уточнения в критерии создания «Особых экономических зон»<sup>9</sup>.

Постоянная донастройка критериев выделения различных территорий как элементов пространственного регулирования лишь частично решает проблему их «индентификации» и «синхронизации». Представляется, что построение четкой иерархически соподчиненной пространственной структуры экономики имеет принципиальное значение для формирования политики регионального развития и реализации стратегических целей национального развития.

### **Программные механизмы и инструменты формирования пространственной модели экономики**

Решение вопроса о том, какие именно элементы организации экономического пространства должны стать «опорными», чтобы обеспечить устойчивое развитие, сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорение темпов экономического роста и технологического развития, а также национальную безопасность страны [Стратегия, 2019, www], возможно только в рамках понимания целей и национальных приоритетов социально-экономического развития. При этом наполнение пространственной модели экономики новыми формами организации хозяйственной деятельности требует не только теоретического обоснования целесообразности введения тех или иных новаций, но и соответствующих механизмов их встраивания в региональную практику.

К сожалению, здесь возникают сложности в связи с отсутствием, прежде всего, базовой стратегии социально-экономического развития страны, а также с незавершенностью формирования системы стратегического планирования. Можно утверждать, что пространственная стратегия развития страны, как таковая, не получила должного оформления в соответствующих плановых документах. Сбалансированное региональное развитие, как [Ленчук, 2020, 24]. И это несмотря на то, что долгосрочные приоритеты развития отдельных

---

<sup>9</sup> Установлено соотношение между госинвестициями в инфраструктуру ОЭЗ и частными вложениями (оно должно составлять 1 к 5), определены требования к минимальному количеству резидентов и объему инвестиций (от 8 млрд до 20 млрд рублей и не менее пяти компаний) и др. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.07.2021 г. № 1211 «О внесении изменений в критерии создания особой экономической зоны».



территорий страны в составе макрорегионов Дальний Восток, Северный Кавказ, Арктическая зона, а также республики Крым и Севастополь, Калининградской области получили оформление в виде соответствующих государственных программ.<sup>10</sup>

Однако госпрограммы развития отдельных федеральных округов не могут заменить собой выработку единой экономической политики в регионах для достижения национальных целей развития. Чуть ли не единственным инструментом достижения приоритетной цели пространственного стратегирования, а именно, формирования единого пространства предпринимательской и инвестиционной деятельности на всей территории страны, стал Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года [Комплексный план, 2018, www].

Инвестиционным наполнением этого программного документа выступают 11-ть федеральных проектов<sup>11</sup>. Рассматривая эти проекты как основной инструмент достижения целей ликвидации территориальных диспропорций и построения сбалансированной модели пространственной организации экономики, отметим, что эффективность реализации комплексной программы инфраструктурных преобразований во многом зависит от степени солидаризации интересов федерального центра и органов власти субъектов Федерации, а также от степени ее привязки к конкретной территории.

В этом смысле необходима согласованность стратегических документов федерального уровня – Стратегии пространственного развития на период до 2025 года и Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года со стратегиями социально-экономического развития субъектов Федерации, что остается пока нерешенным вопросом. Что же касается региональной «раскладки» федеральных проектов Комплексного плана, то почти половина из них не структурирована применительно к регионам-участникам [Домнина, 2019].<sup>12</sup>

Есть нестыковки и в отношении согласованности понимания перспектив пространственного развития со стороны органов власти и бизнеса, о чем говорилось выше. Мероприятия Комплексного плана реализуются, главным образом, через инвестиционные программы госкорпораций РЖД, «Росатом», «Российские автомобильные дороги», «Российские сети». Влияние крупных государственных компании очень велико, поскольку они являются проводниками инвестиционных ресурсов и формируют госзаказ, что, однако, автоматически не

---

<sup>10</sup> Государственная программа «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа», Государственная программа «Развитие Северо-Кавказского федерального округа», Государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации», Государственная программа «Социально-экономическое развитие Республики Крым и города Севастополя», Государственная программа «Социально-экономическое развитие Калининградской области».

<sup>11</sup> Транспортная часть плана состоит из 9 федеральных проектов: "Европа - Западный Китай"; "Морские порты России"; "Северный морской путь"; "Железнодорожный транспорт и транзит"; "Транспортно-логистические центры"; "Коммуникации между центрами экономического роста"; "Развитие региональных аэропортов и маршрутов"; "Высокоскоростное железнодорожное сообщение"; "Внутренние водные пути". Энергетическая часть включает два федеральных проекта: "Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией" и "Гарантированное обеспечение транспорта нефти, нефтепродуктов, газа и газового конденсата".

<sup>12</sup> Ряд федеральных проектов таких как ФП «Европа-Западный Китай», ФП «Морские порты», ФП «Железнодорожный транспорт и транзит», ФП "Высокоскоростное железнодорожное сообщение" имеют четкую региональную привязку, а у ФП «Транспортно-логистические центры», ФП «Развитие региональных аэропортов и маршрутов», ФП «Коммуникации между центрами экономического роста» она не определена или неполная.

гарантирует появление у регионального бизнеса стимулов участия в них. Следует принять во внимание, что доля внебюджетных источников финансирования транспортных проектах инфраструктурного плана должна составить 51,4%, а федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ – 47,7% и 0,9% соответственно<sup>13</sup>. В силу чего, наличие в программных документах стратегического планирования понятных для частных инвесторов и местных властей ориентиров и правил участия в инвестиционных проектах, гарантирующих приток в них долгосрочных бизнес-источников финансирования, имеет принципиальное значение.

С учетом же тех финансовых ограничений, которые возникли в 2020-2021гг. в результате пандемии, вопросы ресурсного обеспечения реализации национальных целей особенно обострились. Правительством РФ серьезно расширен перечень инвестиционных инструментов, который был озвучен на заседании Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам<sup>14</sup>. Речь идет о введении в практику реализации региональных инфраструктурных проектов инфраструктурных облигаций, средств на инфраструктуру от реструктуризации бюджетных кредитов, которые можно погашать до 2029 года, а также о такой новации как «Инфраструктурное меню» [Заседание Совета., 2021, www]. Благодаря программе «Инфраструктурное меню», которая уже одобрена для первых 8-ми регионов и для 11-ти находится на рассмотрении, и включает в себя меры финансовой поддержки, планируется привлечь порядка 2,6 трлн рублей, из которых 1,3 трлн рублей составят внебюджетные источники [Заседание Совета., 2021, www].

В целом можно констатировать, что проекты Комплексного плана демонстрируют такой подход к формированию пространственной структуры экономики, который позволяет создать и связать «опорные точки», находящиеся на территории различных субъектов Федерации на основе межотраслевой кооперации и инфраструктурно. Формируя «транспортный каркас» экономики, они дают возможность выйти за границы отдельного региона и с точки зрения формирования многополярной модели пространственного развития преодолеть фрагментарность проектов развития отдельных территорий.

Примером подобного комплексного подхода к организации пространства может служить и принятая в текущем году федеральная программа «Развития туристической инфраструктуры» нового нацпроекта «Туризм и индустрия гостеприимства». Соглашения, подписанные Корпорацией «Туризм. РФ» с тремя субъектами Федерации – Иркутской областью, республиками Алтай и Бурятия, предполагают формирование туристического кластера. Причем на территории двух смежных субъектов Федерации – Иркутской области и Республики Бурятия, планируется создание единой транспортной инфраструктуры [Дмитрий Чернышенко, 2021, www].

Идеологически эта программа в сфере туризма, как и Комплексный план, демонстрирует использование принципа «кластеризации» пространства. Региональный кластер в отличие

---

<sup>13</sup> Объем средств на транспортную часть плана в 2019-2024 гг. планируется в размере 6 трлн 348,1 млрд рублей. Данных о финансировании энергетической части в плане не содержится.

<sup>14</sup> Совет создан для обеспечения взаимодействия органов государственной власти, органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных со стратегическим развитием страны и реализацией приоритетных проектов// Указ Президента РФ № 306 от 30.06.2016 «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам».

от особых экономических зон, территорий опережающего развития и других форм пространственного регулирования позволяет связать участников в соответствии с цепочками кооперации и не имеет географических ограничений, поскольку участники объединяются через соглашение внутри кластера [Устойчивый рост., 2019, www]. Такой подход оказывается предпочтительней, поскольку обеспечивает повышение связанности пространства и позволяет преодолеть «раздробленность» национальных приоритетов по госпрограммам развития отдельных территорий.

Помимо «кластерного» подхода при формировании программного блока в рамках стратегических целей сбалансированного регионального развития следует задействовать принцип формирования «открытой» экономики. Речь идет, в первую очередь, о «геостратегических территориях», имеющих общую границу с сопредельными государствами. К сожалению, в Стратегии 2025 трансграничное сотрудничество «геостратегических территорий» рассматривается не столько с точки зрения экономического наполнения, сколько исходя из соображений обеспечения национальной безопасности страны. Отчетливо этот тренд государственной политики прослеживается в отношении, главным образом, восточных регионов страны, с учетом близости к Китаю, быстрорастущих азиатских рынков, развитием международного сотрудничества в рамках ШОС (ось «Север-Юг»), со странами АТР и др. [Михеева, 2021, 51].

Позиционирование «геостратегических территорий», в первую очередь, как «транспортного коридора» между центральными регионами страны и иностранными соседями позволило бы использовать такой же комплексный подход к пространственному стратегированию без привязки к административно-территориальному делению, о котором уже говорилось выше. Идея развития приграничных территорий именно как транзитеров могла бы стать основой для интеграции регионов, попадающих в эту категорию, и формирования комплексной программы их развития. Выстраивание же единой институциональной системы, осуществляющей администрирование трансграничных проектов, означало бы движению в сторону реализации национальных приоритетов сбалансированного регионального развития.

Думается, что, отработав программно-целевой блок пространственного регулирования таких территорий, на их базе возможно был бы сформировать некий пояс «экономического проникновения», обеспечив сбалансированную пространственную структуру, сочетающую точки роста и задачи экономического выравнивания регионов.

Пока же приходится констатировать, что чрезмерная «фрагментарность» структуры экономики, представленной в Стратегии 2025, объясняется недостаточной ее нацеленностью на решение системных задач пространственного развития. Отсюда попытка введения большого количества новаций и ограниченное число примеров использования комплексного подхода при формировании программного блока документов стратегического планирования в отношении политики регионального развития.

## Заключение

В настоящее время обостряются проблемы содержательного и ресурсного наполнения региональной политики за пределами 2020-2021 гг. в соответствии с теми приоритетами, которые были определены в документах стратегического и территориального развития, принятых до начала пандемии. Речь идет, прежде всего, о Стратегии пространственного развития на период до 2025г., нацеленной на формирование единого пространства

предпринимательской и инвестиционной деятельности на всей территории страны, и инструментах ее реализации в системе стратегического планирования.

Пандемия коронавируса внесла изменения в состояние государственных финансов, приведя к ресурсным ограничениям, но принципиально не затронула приоритеты пространственного стратегирования экономики. Приходится констатировать, что работоспособность многих институтов пространственного регулирования в теории и практике регионального развития остается недостаточной. Из-за нерешенности методологических и методических вопросов построения новой модели пространственной организации экономики возникает рассогласованность в понимании целей и задач политики регионального развития между федеральным центром, регионами и бизнесом.

Попытка выстроить оптимальную пространственную стратегию и максимально учесть специфическую ситуацию в каждом административно-территориальном образовании сталкивается с проблемой «критериальной» идентификации различных территорий как отдельных объектов пространственного регулирования. Недостаточная проработанность концептуальных основ выстраивания пространственной модели приводит к «дублированию» организационных форм и каналов финансирования, к «искусственности» ряда решений федерального центра, не позволяющих учесть интересы субъектов Федерации и не всегда связанных с реальными изменениями региональной структуры экономики.

Анализ инструментов достижения целей пространственного стратегирования, представленных в программных документах стратегического планирования – государственных программах и федеральных проектах, позволяет сделать вывод о том, что этим целям больше всего отвечает комплексный подход без привязки к территориальному делению. А в качестве действенного инструмента повышения связанности территории следует рассматривать принцип «кластеризации» экономики при реализации инфраструктурных проектов, представленный в ряде программных документов стратегического планирования. Создавая условия для выхода за пределы отдельного региона и межрегиональной кооперации, он позволяет преодолевать пространственные диспропорции, обеспечивая экономическое выравнивание регионов как одной из приоритетных целей пространственного развития.

Представляется, что этим же целям отвечает и принцип «открытой» экономики. Определяя его как приоритет развития «геостратегических территорий», возможно наполнение пространственной модели их развития в качестве трансграничных территорий экономическим содержанием и институтами, обеспечивающими скрепление экономического пространства страны. Чрезмерное же дробление форм пространственной реализации политики регионального развития, «распыление» приоритетов по программным документам, вписанным в границы отдельных административных образований, не могут заменить собой выработку единой экономической политики в регионах для достижения национальных целей развития.

## Библиография

1. Домнина И.Н. «Геостратегическая территория» как форма пространственного регулирования экономики // Вестник института экономики РАН. 2020. № 6. С. 126-141.
2. Домнина И.Н., Маевская Л.И. Смогут ли региональные власти сохранить малый бизнес: антикризисные меры поддержки и последствия «карантинной» экономики // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2020. № 5А. С. 430-446.
3. Заседание Совета по стратегическому развитию и национальным проектам. Владимир Путин в режиме видеоконференции провел заседание Совета при Президенте по стратегическому развитию и национальным проектам. 19 июля 2021 года. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/66217>

4. Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2018 г. № 2101-р.
5. Ленчук Е.Б., Филатов В.И. Совершенствование методологических подходов к формированию системы стратегического планирования в России // Вестник Института экономики РАН. 2020. № 4. С. 9-26.
6. Михеева Н.Н. Пространственные аспекты разработки экономических прогнозов: научный доклад ИНИ РАН. М.: Арт-Принт, 2021. 120 с.
7. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025г. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019г. №207-р.
8. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».
9. Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».
10. Устойчивый рост несырьевого сектора экономики России. Институт экономика роста им. Столыпина П.А. URL: [http://stolypin.institute/wp-content/uploads/2019/06/dorozhnaya-karta\\_web\\_low.pdf](http://stolypin.institute/wp-content/uploads/2019/06/dorozhnaya-karta_web_low.pdf)
11. Федеральный закон от 13.07.2015 № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток».
12. Чернышенко Д. Первые три региональных соглашения подписаны в рамках нацпроекта «Туризм и индустрия гостеприимства». URL: <http://government.ru/news/42821/>

## **Spatial forms of implementation of the strategic goals of the regional development policy**

**Irina N. Domnina**

PhD in Economics,  
Associate Professor,  
Leading Researcher,  
Department of Federal relations and regional development,  
Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences,  
117218, 32, Nakhimovskii ave., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: [indfin.61@mail.ru](mailto:indfin.61@mail.ru)

### **Abstract**

In the context of the coronavirus pandemic and the introduced lockdowns, the efforts of the federal center and regional authorities were focused on anti-crisis measures to support businesses and the population. However, the achievement of national development goals, the planning horizon of which has been extended until 2030, presupposes the solution of strategic issues of balanced regional development. No matter how strange it may seem, the coronavirus crisis that gripped the Russian economy once again showed that the barrier points in the regional development policy are not a short-term planning horizon, but are of a strategic nature. The fundamentals of spatial regulation laid down in the strategic planning program documents adopted before the outbreak of the epidemic include theoretical and institutional aspects of the formation of a new structural model of the economy. The expediency of some innovations in spatial organization requires their identification, as well as synchronization with already existing forms of economic activity. Design and planning documents, in particular federal infrastructure projects, give an idea of the tools for the spatial implementation of regional development policy. Based on their analysis, it is concluded that an integrated approach to the regulation of spatial development without reference to territorial division is preferable, which avoids the fragmentation of national priorities.

### For citation

Domnina I.N. (2021) Prostranstvennye formy realizatsii strategicheskikh tselei politiki regional'nogo razvitiya [Spatial forms of implementation of the strategic goals of the regional development policy]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 11 (8A), pp. 61-74. DOI: 10.34670/AR.2021.57.52.010

### Keywords

Spatial structure of the economy, geostrategic territories, spatial strategizing, infrastructure projects, strategic planning system

### References

1. Chernyshenko D. *Pervye tri regional'nykh soglasheniya podpisany v ramkakh natsproekta «Turizm i industriya gostepriimstva»* [The first three regional agreements were signed within the framework of the national project "Tourism and hospitality industry"]. Available at: <http://government.ru/news/42821/> [Accessed 06/06/2021]
2. Domnina I.N. (2020) «Geostrategicheskaya territoriya» kak forma prostranstvennogo regulirovaniya ekonomiki [Geostrategic territory as a form of spatial regulation of the economy]. *Vestnik instituta ekonomiki RAN* [Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Science], 6, pp. 126-141.
3. Domnina I.N., Maevskaya L.I. (2020) Smogut li regional'nye vlasti sohranit' malyy biznes: antikrizisnye mery podderzhki i posledstviya «karantinnoj» jekonomiki [Will regional authorities be able to keep small businesses: anti-crisis support measures and consequences of "quarantine" of the economy]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 10 (5A), pp. 430-446. DOI: 10.34670/AR.2020.36.19.0514
4. *Federal'nyi zakon ot 13.07.2015 № 212-FZ «O svobodnom porte Vladivostok»* [Federal Law of 13.07.2015 No. 212-FZ On the Free Port of Vladivostok].
5. *Kompleksnyi plan modernizatsii i rasshireniya magistral'noi infrastruktury na period do 2024 goda. Utverzhden rasporyazheniem Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 30 sentyabrya 2018 g. № 2101-r* [Comprehensive plan for the modernization and expansion of the trunk infrastructure for the period up to 2024. Approved by the order of the Government of the Russian Federation dated September 30, 2018 No. 2101-r].
6. Lenchuk E.B., Filatov V.I. (2020) Sovershenstvovanie metodologicheskikh podkhodov k formirovaniyu sistemy strategicheskogo planirovaniya v Rossii [Improvement of methodological approaches to the formation of a strategic planning system in Russia]. *Vestnik Instituta ekonomiki RAN* [Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences], 4, pp. 9-26.
7. Mikheeva N.N. (2021) *Prostranstvennye aspekty razrabotki ekonomicheskikh prognozov: nauchnyi doklad INP RAN* [Spatial aspects of the development of economic forecasts: scientific report of the Institute of Economic Forecasting of the Russian Academy of Science]. Moscow: Artik Print Publ.
8. *Strategiya prostranstvennogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2025g. Rasporyazhenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 13 fevralya 2019g. №207-r* [The strategy of spatial development of the Russian Federation for the period up to 2025. Order of the Government of the Russian Federation dated February 13, 2019. No. 207-r].
9. *Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 07.05.2018 №204 «O natsional'nykh tselyakh i strategicheskikh zadachakh razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2024 goda»* [Decree of the President of the Russian Federation of 07.05.2018 No. 204 On national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period up to 2024].
10. *Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 21.07.2020 № 474 «O natsional'nykh tselyakh razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2030 goda»* [Decree of the President of the Russian Federation of July 21, 2020 No. 474 On the national development goals of the Russian Federation for the period up to 2030].
11. *Ustoichivyy rost nesyr'evogo sektora ekonomiki Rossii. Institut ekonomika rosta im. Stolypina P.A.* [Steady growth of the non-resource sector of the Russian economy. Institute for Growth Economics of Stolypina]. Available at: [http://stolypin.institute/wp-content/uploads/2019/06/dorozhnaya-karta\\_web\\_low.pdf](http://stolypin.institute/wp-content/uploads/2019/06/dorozhnaya-karta_web_low.pdf) [Accessed 06/06/2021]
12. *Zasedanie Soveta po strategicheskomu razvitiyu i natsional'nyim proektam. Vladimir Putin v rezhime videokonferentsii provel zasedanie Soveta pri Prezidente po strategicheskomu razvitiyu i natsional'nyim proektam. 19 iyulya 2021 goda* [Meeting of the Council for Strategic Development and National Projects. Vladimir Putin chaired a meeting of the Presidential Council for Strategic Development and National Projects by videoconference. July 19, 2021]. Available at: <http://kremlin.ru/events/president/news/66217> [Accessed 06/06/2021]