

## ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ



DOI: 10.26794/1999-849X-2021-14-6-29-40  
УДК 332.02(045)  
JEL R10, G18, H10

## Регулирование развития и пространственного освоения территорий Российской Федерации

И.Н. Молчанов

МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия;  
Финансовый университет, Москва, Россия  
<https://orcid.org/0000-0003-4252-2387>

### АННОТАЦИЯ

*Предмет исследования* – инструменты регулирования пространственного развития, учитывающие состояние и особенности национального хозяйства России, а также глобальные изменения в мировой экономике. *Цель работы* – установление инструментов, способствующих повышению эффективности экономической деятельности на субнациональном уровне, сбалансированному функционированию и пространственному освоению отдельных территорий страны, определению причинно-следственных связей между социально-экономическим положением и уровнем бюджетной обеспеченности административно-территориальных образований различного ранга. При выборе методов и источников финансирования для анализа исходным положением стало предположение о том, что трансформационные изменения национальной хозяйственной системы, обусловленные различными внутренними и внешними факторами, оказывают влияние на состояние и динамику экономических и финансовых отношений, инициируют возникновение диспропорциональности в функционировании отраслей и территорий. В качестве теоретико-методологической основы принята концепция наращивания внутреннего совокупного спроса как акселератора пространственного развития. По результатам исследования выявлены предпосылки для ускорения экономического роста, установлена объективно проявляющаяся тенденция к усилению роли экономического и финансового регулирования в управлении развитием на субнациональном уровне. На основе использования общенаучных и специальных методов количественного и качественного анализа обоснованы предложения по оптимизации пространственной структуры управления национальным хозяйством, усилению влияния и координирующей роли в социально-экономическом развитии федеральных округов как ведущих таксономических единиц. *Сделаны выводы* о необходимости улучшения экономического состояния территорий разного ранга в части диверсификации видов деятельности и выделения «точек роста», селективного применения методов и инструментов государственного регулирования.

**Ключевые слова:** пространственное развитие; государственная региональная политика; инструменты и институты экономического и финансового регулирования; сбалансированность субнациональных бюджетов; устойчивое развитие территорий; ускорение экономического роста

**Для цитирования:** Молчанов И.Н. Регулирование развития и пространственного освоения территорий Российской Федерации. *Экономика. Налоги. Право.* 2021;14(6):29-40. DOI: 10.26794/1999-849X-2021-14-6-29-40

## ORIGINAL PAPER

## Regulation of the Development and Spatial Development of the Territories of the Russian Federation

I.N. Molchanov

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia;  
Financial University, Moscow, Russia  
<https://orcid.org/0000-0003-4252-2387>

### ABSTRACT

*The subject of the research* is the instruments of spatial development regulation taking into account the state and peculiarities of the national economy of Russia, as well as global changes in the world economy. *The purpose of the work* is to search for tools that contribute to improving the efficiency of economic activity at the subnational level, balanced

© Молчанов И.Н., 2021

functioning and spatial development of individual territories of the country, the establishment of cause-and-effect relationships between the socio-economic situation and the level of budgetary provision of administrative-territorial entities of various ranks. When choosing methods and sources of financing for the analysis, the initial assumption was that transformational changes in the national economic system caused by various internal and external factors affect the state and dynamics of economic and financial relations, initiate the emergence of disproportionality in the functioning of industries and territories. The concept of increasing domestic aggregate demand as an accelerator of spatial development has been adopted as a theoretical and methodological basis. According to the results of the study, the prerequisites for accelerating economic growth have been identified, an objectively manifested tendency to strengthen the role of economic and financial regulation in the management of development at the subnational level has been established. Based on the use of general scientific and special methods of quantitative and qualitative analysis, the proposals for optimizing the spatial structure of national economy management, strengthening the influence and coordinating role in the socio-economic development of federal districts as the leading taxonomic units are substantiated. *Conclusions are drawn* about the need to improve the economic condition of territories of different ranks in terms of diversification of activities and allocation of "growth points", selective application of methods and tools of state regulation.

**Keywords:** spatial development; state regional policy; instruments and institutions of economic and financial regulation; balance of subnational budgets; sustainable development of territories; acceleration of economic growth

**For citation:** Molchanov I.N. Regulation of the development and spatial development of the territories of the Russian Federation. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, taxes & law*. 2021;14(6):29-40. (In Russ.). DOI: 10.26794/1999-849X-2021-14-6-29-40

## ВВЕДЕНИЕ

Устойчивое геополитическое положение России, состояние ее совокупного экономического потенциала и темпы роста ВВП зависят от опосредованного воздействия ключевых векторов динамики пространственного развития. Исторически сложившаяся протяженность территориальных границ России, разнообразие природно-климатических и экономико-географических условий, а также грядущие климатические изменения во многом определяют тенденции будущих социально-экономических изменений. Законодательные основы стратегического планирования создают предпосылки для преодоления социально-экономического неравенства и обеспечения эффективного межрегионального и межгосударственного сотрудничества.

Управление деятельностью территорий и их пространственным освоением — сложная теоретико-методологическая задача, не теряющая своей актуальности в условиях выхода из пандемического кризиса. Разработка мер экономического регулирования и финансового стимулирования пространственного развития находится в центре внимания органов федерального и региональных уровней. Несмотря на обилие информации в различных СМИ, наличие документов стратегического планирования, активную разработку проблем управления территориями научно-исследовательскими и образовательными организациями, сохраняется ряд вопросов, требующих внимания ученых и практиков. Обсуждение накопившихся проблем и подходы к их решению представлены в экономи-

ческих и финансовых прогнозах, федеральных и региональных государственных программах.

Сложившаяся в период рецессии хозяйственная ситуация характеризуется существенными различиями в располагаемом экономическом потенциале территорий. Значительные различия регионов по ведущим макроэкономическим параметрам (включая ВРП, бюджетную обеспеченность, инвестиции в основной капитал и др.) обуславливают высокую степень их дифференциации по уровням инновационности экономики и качеству жизни населения.

Для достижения цели исследования и поиска инструментов предметного регулирования развития и пространственного освоения различных территорий страны были поставлены следующие задачи:

- 1) сформировать детальное представление о специфике разграничения территорий разного ранга (федеральных округов, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований);
- 2) определить подходы к оптимизации организационной структуры национального хозяйства;
- 3) сформулировать предложения по регулированию развития и пространственного освоения территорий Российской Федерации.

## СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП ПРОСТРАНСТВЕННЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

На субнациональном уровне между развитием экономики и состоянием финансов территорий имеются многосторонние связи. В процессе практической

деятельности постепенно формируется совокупность инструментов, способствующих сбалансированному развитию и освоению российских территорий разного ранга, социально-экономическое положение которых является предметом изучения ученых разных специальностей. В научных публикациях детально анализируются отдельные аспекты пространственного развития, приводятся разноплановые рекомендации научного, методического и организационного характера. Исследователи обращают внимание на сохраняющиеся в данной области проблемы, вследствие которых «цели, институты и инструменты государственного регулирования пространственного развития российской экономики во многом остаются неопределенными» [1, с. 4], а также указывают на очевидные просчеты при разработке Стратегии пространственного развития России, во многом обусловленные незавершенностью в период ее формирования базового стратегического документа социально-экономического развития всей страны и отсутствием ориентации реализуемых национальных проектов на определенные цели пространственного регулирования, которые до настоящего времени не получили нормативного закрепления [2]. На основе оригинальной типизации (кластеризации) субъектов Российской Федерации формулируются теоретико-методологические основы для практической реализации адресной модели государственной политики регионального развития [3]. При анализе и пространственном стратегировании:

- обоснуется целесообразность применения базовых теорий региональной экономики [4];
- устанавливается необходимость государственного регулирования территорий как основополагающего условия достижения декларируемых целей экономического роста и обеспечения высокого качества жизни населения [5, 6];
- выявляются векторы диспропорциональности социально-экономического пространства на макро- и мезоуровнях и стратегически значимые приоритеты управления межрегиональной дифференциацией [7];
- исследуются причины возникновения и специфика проблем регионального неравенства внутри и между европейскими странами [8];
- разрабатываются рекомендации по выравниванию показателей и стимулированию развития отстающих регионов (применительно к ЕС) [9, 10].

Пространственное регулирование есть, по своей сути, управление изменениями, которые проявляются

в динамике социально-экономических показателей. Академиком РАН А.И. Татаркиным сформулировано представление о перспективной модели управления пространственным развитием России, а его фундаментальные разработки в данной области [11] активно обсуждаются научным сообществом и учитываются при подготовке стратегических и программных документов<sup>1</sup>.

Рассмотрение исторического опыта реализации региональной политики как составной части государственной экономической стратегии развития государства свидетельствует о том, что в ее проведении в течение пореформенного периода (1990–2010 гг.) ощущалась недостаточная согласованность целевых ориентиров, что не позволило в полной мере решить отдельные насущные проблемы жизнедеятельности семей, которые имеют пространственную составляющую. В их числе — высокая инерционность поселенческой структуры населения, сложная демографическая ситуация и ее негативное влияние на воспроизводство кадров, развитие человеческого потенциала. В перспективе первостепенное внимание следует уделять решению не только названных, но и других проблем системного характера. В целях активизации пространственного освоения территорий Российской Федерации целесообразно не только добиваться высоких результатов в применении экономических и финансовых ресурсов, но и рационально использовать экологические ресурсы, налаживать природоохранную деятельность, уделять первоочередное внимание вопросам логистики при проектировании размещения производительных сил, развитии инфраструктуры, освоении природных богатств удаленных и труднодоступных территорий.

## АНАЛИЗ ПРАКТИКИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ

Термин «пространственное развитие экономики» трактуется учеными как последовательное совершенствование территориальной структуры хозяйства, т.е. «территориального размещения производительных сил в совокупности всех материальных и иных источников современного экономического

<sup>1</sup> Например, приоритетная задача современной региональной политики состоит в «увеличении числа центров экономического роста, обладающих конкурентоспособной экономикой, а также обеспечении высокой связанности таких центров между собой, с прилегающими территориями и точками выхода на международные рынки» [Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 16.01.2017 № 13].

роста» [1, с. 8]. Концептуальное видение пространственной составляющей в государственной региональной политике выстраивается на основе системного подхода ко всем трем таксономическим единицам: федеральным округам, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям. По отношению к пространственному развитию *принцип системности* подразумевает интеграцию в рамках определенной территории комплекса мер по формированию институтов рыночной инфраструктуры и предпринимательства, концентрацию прямых и косвенных форм регулирования, селективное использование экономических и финансовых методов и инструментов.

Сохраняет свою актуальность еще один законодательно установленный принцип — *поддержание устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации*<sup>2</sup>. Его исполнение предполагает преодоление центростремительных миграционных процессов в направлении Центра и Юга страны и поддержание баланса между активно развивающимся агломерационным строительством и рекомендуемыми экспертным сообществом мерами по ограничению роста крупных и крупнейших городов при одновременной поддержке развития малых и средних агломераций. Следование данным рекомендациям на субнациональном уровне может быть весьма продуктивным при наличии детально разработанной нормативной базы и максимальном вовлечении в активную деятельность аппаратов органов регионального и муниципального управления. В *табл. 1* представлены исходные сведения для анализа особенностей пространственного развития — данные о площади территории и численности населения федеральных округов, полученные путем суммирования по входящим в их состав субъектам Российской Федерации. Структура валового регионального продукта (далее — ВРП) по федеральным округам (в общем и подушевом исчислении) представлена в *табл. 2*. Эта информация отражает социально-экономическое положение федеральных округов на экономической карте России.

При проведении анализа учитывалось неравномерное распределение площади и населения по федеральным округам. Вследствие исторически сложившихся особенностей поселенческой структуры и размещения

производительных сил плотность жителей по территории страны варьируется ее наиболее высокое значение — в ЦФО (более 60 человек на 1 кв. км.), наиболее низкое — в ДВФО (немногим более 1 человека на 1 кв. км). В большинстве регионов (кроме субъектов Российской Федерации в составе СКФО и УрФО) наблюдаются отрицательные значения показателя естественного прироста, что требует разработки комплекса мер по привлечению населения посредством создания максимально благоприятных материальных условий для переезда семей в регионы перспективного хозяйственного освоения (СФО и ДВФО); активного позиционирования преимуществ проживания на данных территориях с точки зрения разнообразия возможностей для трудовых достижений и карьерного роста, продвижения по социальной лестнице, получения престижной работы, достойных доходов, обеспечения более высокого уровня и качества жизни.

ВРП на душу населения, превышающий среднероссийский уровень (578,7 тыс. рублей/чел.), достигнут в УрФО, ЦФО, СЗФО, ДВФО (соответственно 1032,5; 747,5; 645,7; 634,2 тыс. руб./чел.), но при этом наблюдаются существенные внутрирегиональные колебания. Причины сложившихся различий требуют детального изучения в разрезе субъектов Российской Федерации и муниципалитетов. Однако предварительно можно сделать вывод о высоком экономическом потенциале данных территорий и наличии резервов для более полного и эффективного использования локальных конкурентных преимуществ. Существенно ниже среднероссийского уровня находятся удельные значения ВРП в ЮФО и СКФО (355,6 и 197,2 тыс. руб./чел.), что объясняется особенностями отраслевой структуры хозяйства и уклада жизни народов Юга России и Северного Кавказа.

Современная ситуация на макрорегиональном уровне обусловлена в определенной мере неустойчивой динамикой экономических показателей в базовых отраслях экономики, в частности в промышленности, сельском и лесном хозяйствах. Можно сделать вывод о своевременности селективного подхода к применению разнообразных методов и инструментов экономического и финансового регулирования с учетом пространственной составляющей. Так, ключевая роль сельского хозяйства состоит в создании мощной производственной базы для масштабной реализации *политики обеспечения продовольственной безопасности и продовольственной независимости страны*<sup>3</sup>, ориен-

<sup>2</sup> Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

<sup>3</sup> Согласно Указу Президента Российской Федерации от 21.01.2020 № 20 «Об утверждении Доктрины продоволь-



Таблица 1 / Table 1

## Площадь и население федеральных округов России / Area and population of federal districts of Russia

Федеральный округ / количество субъектов Российской Федерации / Federal district / number of subjects of the Russian Federation	Площадь, кв. км / в % к итогу / Area, sq. km / in % of the total	Население, чел., 2021 г. / в % к итогу / Population, people, 2021 / in % to the total	Плотность населения, чел./кв. км / Population density, people / sq. km	Естественный прирост (%), 2018 г. / Natural increase (%), 2018
ЦФО / CFD / 18	650 205 / 3,8	39 250 960 / 26,9	60,37	-2,9
СЗФО / NFD / 11	1 686 972 / 9,9	13 941 959 / 9,5%	8,26	-2,1
ЮФО / SFD / 8	447 821 / 2,6	16 482 488 / 11,3	36,81	-2,4
СКФО / NCFD / 7	170 439 / 1,0	9 967 301 / 6,8	58,48	6,8
ПФО / VFD / 14	1 036 975 / 6,1	29 070 827 / 19,9	28,03	-2,6
УрФО / UrFD / 6	1 818 497 / 10,6	12 329 500 / 8,4	6,78	0,1
СФО / SFD / 10	4 361 727 / 25,5	17 003 927 / 11,6	3,90	-1,5
ДВФО / FEFD / 11	6 952 555 / 40,6	8 124 053 / 5,6	1,17	-0,1
Россия / Russia / 85	17 125 191 / 100,0	146 171 015 / 100,0	8,54	-1,5

*Примечание / Note:* ЦФО – Центральный федеральный округ; СЗФО – Северо-Западный федеральный округ; ЮФО – Южный федеральный округ; СКФО – Северо-Кавказский федеральный округ; ПФО – Приволжский федеральный округ; УрФО – Уральский федеральный округ; СФО – Сибирский федеральный округ; ДВФО – Дальневосточный федеральный округ / CFD – Central Federal District; NFD – Northwestern Federal District; SFD – Southern Federal District; NCFD – North Caucasus Federal District; VFD – Volga Federal District; UrFD – Ural Federal District; SFD – Siberian Federal District; FEFD – Far Eastern Federal District.

*Источник / Source:* составлено автором по материалам статистического сборника: Социально-экономические показатели. Росстат. М.; 2020. 1242 с. / compiled by the author based on the materials of the statistical collection: Socio-economic indicators. Rosstat. Moscow; 2020. 1242 p.

тирами которой выступают рациональное использование природных ресурсов, максимальный учет климатических условий и плодородия почв, расположение земельных угодий, потенциал потребительских рынков. Для СЗФО, СФО, ДВФО приоритетной задачей становится активизация деятельности по сохранению природных богатств и восстановлению лесонасаждений. На данных территориях основное внимание предпринимательского сообщества сосредоточено на создании инновационных добывающих предприятий для работы в сложных климатических

«... безопасности Российской Федерации» под продовольственной безопасностью понимается состояние социально-экономического развития страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость Российской Федерации, гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевой продукции, соответствующей обязательным требованиям, в объемах, не меньше рациональных норм потребления пищевой продукции, необходимой для активного и здорового образа жизни; под продовольственной независимостью подразумевается самообеспечение страны основными видами отечественной сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

условиях, что вызвано сдвигом производительных сил в малонаселенные и труднодоступные местности. Вследствие названных объективных обстоятельств повышается заинтересованность государственных корпораций в интенсификации хозяйственных связей и росте выпуска конкурентоспособной на мировом рынке продукции. Развитие производства высокотехнологичных товаров и услуг имеет принципиально важное значение для субъектов Российской Федерации в составе федеральных округов, поскольку прямо влияет на рост общего и среднедушевого объема ВРП и косвенно — на достижение устойчивого функционирования региональной экономики и финансов.

Ключевой индикатор экономического благополучия территорий — их бюджетная обеспеченность. На основе данных по доходам и расходам консолидированных региональных бюджетов за 2019 г. расчетным путем получены сводные результаты по федеральным округам (табл. 3). Суммирование данных по субъектам Российской Федерации в составе федеральных округов выполнено в целях рассмотрения пространственных различий и влияния социально-экономических фак-

Таблица 2 / Table 2

## Валовой региональный продукт по федеральным округам России / Gross regional product by federal districts of Russia

Федеральный округ / количество субъектов Российской Федерации / Federal district / number of subjects of the Russian Federation	ВРП всего, 2018 г., млрд руб. / GRP total, 2018, RUB bln	ВРП всего, 2018 г., в % к итогу / GRP total, 2018, in % of the total	ВРП на душу населения, 2018 г., тыс. руб./чел. / GRP per capita, 2018, thousand rubles / person	Ранг по ВРП на душу населения, 2018 г. / Rank by GRP per capita, 2018
ЦФО / CFD / 18	29412	34,6	747,5	2
СЗФО / NWFD / 11	9015	10,6	645,7	3
ЮФО / SFD / 8	5849	6,9	355,6	7
СКФО / NKFD / 7	1942	2,3	197,2	8
ПФО / PFD / 14	12467	14,7	423,1	6
УрФО / UrFD / 6	12755	15,0	1032,5	1
СФО / NFD / 10	8332	9,8	484,4	5
ДВФО / FEFD / 11	5204	6,1	634,2	4
Россия / Russia / 85	84976	100,0	578,7	–

*Примечание / Note:* ЦФО – Центральный федеральный округ; СЗФО – Северо-Западный федеральный округ; ЮФО – Южный федеральный округ; СКФО – Северо-Кавказский федеральный округ; ПФО – Приволжский федеральный округ; УрФО – Уральский федеральный округ; СФО – Сибирский федеральный округ; ДВФО – Дальневосточный федеральный округ / CFD – Central Federal District; NFD – Northwestern Federal District; SFD – Southern Federal District; NKFD – North Caucasus Federal District; VFD – Volga Federal District; UrFD – Ural Federal District; SFD – Siberian Federal District; FEFD – Far Eastern Federal District.

*Источник / Source:* составлено автором по материалам статистического сборника: Социально-экономические показатели. Росстат. М.; 2020. 1242 с. / compiled by the author based on the materials of the statistical collection: Socio-economic indicators. Rosstat. Moscow; 2020. 1242 p.

торов на динамику макрорегионального развития. В 2019 г. в большинстве федеральных округов образовался профицит, за исключением ЦФО (дефицит 124,1 млрд руб.). На данную ситуацию повлиял высокий уровень дефицита бюджета в г. Москве – 307,9 млрд руб. О состоянии бюджетной системы на субнациональном уровне можно судить по информации о налоговых и неналоговых доходах (с учетом безвозмездных поступлений) на душу населения, полученной из консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в составе федеральных округов России (табл. 4).

Представленная в табл. 3 и 4 информация подтверждает высокую зависимость состояния региональной экономики и финансов от эффективности и результативности работы хозяйствующих субъектов. Основным источником доходов бюджетов всех уровней являются налоговые и неналоговые доходы. Безвозмездные поступления сглаживают межреги-

ональные различия в бюджетной обеспеченности территорий. С учетом наличия большого числа объективных факторов, влияющих на формирование доходной базы и сбалансированность бюджетов, можно предложить меры по развитию регионального хозяйства субъектов Российской Федерации в составе федеральных округов. За основу приняты стратегические разработки и заключение Минэкономразвития России о наиболее экономически значимых видах деятельности, которые предполагается развивать в будущем по каждому из 84 регионов России (за исключением Москвы)<sup>4</sup>. Всего выделено 32 отрасли перспективной экономической специализации и 20 отраслей неперспективной экономической специализации, которые

<sup>4</sup> Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденная распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-п. URL: <http://static.government.ru/media/files/UVA1qUtT08o60RktoOX122JjAe7irNxc.pdf>.

Таблица 3 / Table 3

**Доходы и расходы консолидированных бюджетов территорий по федеральным округам России (2019 г.), млрд руб. / Revenues and expenditures of the consolidated budgets of the territories by federal districts of Russia (2019), billion rubles**

Федеральный округ / количество субъектов Российской Федерации / Federal district / number of subjects of the Russian Federation	Доходы, всего / Income, total	Расходы, всего / Costs, total	Профицит (+), дефицит (-) / Surplus (+), deficit (-)
ЦФО / CFD / 18	4612,8	4739,9	-127,1
СЗФО / NWFD / 11	1537,5	1524,9	12,6
ЮФО / SFD / 8	1055,8	1025,5	30,3
СКФО / NKFD / 7	508,0	498,4	9,6
ПФО / PFD / 14	1882,4	1863,0	19,4
УрФО / UrFD / 6	1400,2	1358,0	42,0
СФО / NFD / 10	1360,0	1347,4	12,6
ДВФО / FEFD / 11	1211,1	1208,9	2,2
Россия / Russia / 85	13 572,3	13 567,6	1,6

*Примечание / Note:* ЦФО – Центральный федеральный округ; СЗФО – Северо-Западный федеральный округ; ЮФО – Южный федеральный округ; СКФО – Северо-Кавказский федеральный округ; ПФО – Приволжский федеральный округ; УрФО – Уральский федеральный округ; СФО – Сибирский федеральный округ; ДВФО – Дальневосточный федеральный округ / CFD – Central Federal District; NFD – Northwestern Federal District; SFD – Southern Federal District; NCFD – North Caucasus Federal District; VFD – Volga Federal District; UrFD – Ural Federal District; SFD – Siberian Federal District; FEFD – Far Eastern Federal District.

*Источник / Source:* составлено автором по материалам статистического сборника: Социально-экономические показатели. Росстат. М.; 2020. 1242 с. / compiled by the author based on the materials of the statistical collection: Socio-economic indicators. Rosstat. Moscow; 2020. 1242 p.

критически важны для экономики. Систематизация данных по федеральным округам выполнена автором статьи исходя из рекомендаций Минэкономразвития России относительно распределения по субъектам Российской Федерации отраслей перспективной и неперспективной экономической специализации. Вследствие текстовой обширности полученных аналитических результатов была выполнена группировка данных по федеральным округам. В табл. 5 представлены отдельные отрасли (виды деятельности) для развития хозяйства и внешнеэкономических связей России. Цифры в табл. 5 обозначают количество регионов, в которых планируется развитие производства товаров и услуг по представленным специализациям.

При формировании ориентиров для ускорения экономического роста на региональном уровне разработчиками Стратегии пространственного развития России (далее — СПР) принималось во внимание мак-

симальное задействование специфических факторов, отражающих особенности хозяйства в рамках каждого конкретного административно-территориального образования. Из анализа данных следует вывод о наличии четко выраженной отраслевой (по видам экономической деятельности) специализации федеральных округов, на основе которой можно судить об экономическом потенциале и пространственном развитии территорий России. Предположительно, базовым ориентиром при разработке СПР было условие максимального использования таких локальных преимуществ, как сложившаяся система расселения и отраслевая структура региональной экономики, уровень загрузки производственных мощностей по видам экономической деятельности.

## ВЫВОДЫ

Основываясь на выполненном анализе можно сформулировать ряд вопросов для обсуждения. Во-первых,

Таблица 4 / Table 4

**Среднедушевые налоговые и неналоговые доходы (с учетом безвозмездных поступлений) консолидированных бюджетов территорий по федеральным округам России (2019 г.) / Average per capita tax and non-tax revenues (including gratuitous receipts) of the consolidated budgets of territories by federal districts of Russia (2019)**

Федеральный округ / кол-во субъектов РФ / Federal district / number of subjects of the Russian Federation	Налоговые и неналоговые доходы на душу населения (тыс. руб.) / Tax and non-tax income per capita (thousand rubles)	Безвозмездные поступления на душу населения (тыс. руб.) / Gratuitous receipts per capita (thousand rubles)	Ранг по налоговым и неналоговым доходам на душу населения / Rank by tax and non-tax income per capita
ЦФО / CFD / 18	57,75	16,09	4
СЗФО / NWFD / 11	113,08	29,69	3
ЮФО / SFD / 8	39,76	28,29	7
СКФО / NKFD / 7	18,7	35,85	8
ПФО / PFD / 14	45,95	15,03	6
УрФО / UrFD / 6	154,70	13,07	1
СФО / NFD / 10	53,31	29,25	5
ДВФО / FEFD / 11	139,14	130,95	2
Россия / Russia / 85	74,92	36,99	–

*Примечание / Note:* ЦФО – Центральный федеральный округ; СЗФО – Северо-Западный федеральный округ; ЮФО – Южный федеральный округ; СКФО – Северо-Кавказский федеральный округ; ПФД – Приволжский федеральный округ; УрФО – Уральский федеральный округ; СФО – Сибирский федеральный округ; ДВФО – Дальневосточный федеральный округ / CFD – Central Federal District; NFD – Northwestern Federal District; SFD – Southern Federal District; NCFD – North Caucasus Federal District; VFD – Volga Federal District; UrFD – Ural Federal District; SFD – Siberian Federal District; FEFD – Far Eastern Federal District,

*Источник / Source:* составлено автором по статье: Строев П.В. Опорные регионы пространственного развития России: бюджетный аспект. *Финансы: теория и практика.* 2021;25(2):53-75. DOI: 10.26794/2587-5671-2021-25-2-53-75 / compiled by the author based on the materials of paper: Stroeve P.V. Reference regions of spatial development of Russia: the budget aspect. *Finance: theory and practice.* 2021;25(2):53-75. DOI: 10.26794/2587-5671-2021-25-2-53-75

в какой мере целевые установки СПР ориентированы на решение экономических проблем посредством наращивания внутреннего совокупного спроса, в том числе по жизненно важным производствам легкой и пищевой промышленности? Во-вторых, насколько полно учитывались перспективы развития транспортной системы и обусловленное этими факторами углубление межрегиональных и межгосударственных хозяйственных связей? На наш взгляд, в тексте документа не содержится четкого ответа на эти вопросы. В условиях решения задачи обеспечения населения страны продовольствием за счет внутренних ресурсов и использования потенциала импортозамещения необходимо развивать в каждом регионе переработку сельскохозяйственного сырья и производство пищевых продуктов на местной ресурсной базе в расчете на внутренние потребности и экспорт.

В-третьих, какое место принадлежит промышленности и ее ведущим отраслям в период рецессии? Группой экспертов установлена стабилизирующая роль промышленности в период выхода экономики России из кризиса в конце 2020 – начале 2021 гг. Это в основном традиционные производства, поддерживающие восстановление сложившейся структуры регионального хозяйства: «производство текстильных изделий, бумаги и бумажных изделий, химической продукции и химических веществ, лекарственных средств, изделий из пластмасс, готовых металлических изделий, компьютеров, электронного и оптического оборудования, машин и оборудования, не включенных в другие группировки, и производство мебели» [13, с. 8]. Сравнение названных экспертами отраслей с представленными приоритетными экономическими специализациями, выделенными в СПР, позволяет делать вывод о наличии различий



Таблица 5 / Table 5

**Матрица отдельных перспективных экономических специализаций по федеральным округам России /  
Matrix of promising economic specializations by federal districts of Russia**

Перечень специализаций / федеральные округа / List of specializations / federal districts	ЦФО / CFD	СЗФО / NFD	ЮФО / SFD	СКФО / NCFD	ПФО / VFD	УрФО / UrFD	СФО / SFD	ДВФО / FEFD	ИТОГО / TOTAL
Добыча полезных ископаемых / Mining operations	2	6	2	2	5	5	8	11	41
Производство бумаги и бумажных изделий / Production of paper and paper products	4	6	2		8	2	4	4	30
Производство компьютеров, электронных и оптических изделий / Production of computers, electronic and optical products	16	6	6	4	13	3	8	1	57
Производство лекарственных средств и материалов для медицинских целей / Production of medicines and materials used for medical purposes	12	3	4	3	10	4	4	3	43
Производство машин и оборудования / Production of machinery and equipment	17	8	7	5	13	5	8	2	65
Производство металлургическое / Metallurgical production	12	4	3	4	9	2	7	6	47
Производство пищевых продуктов / Food production	16	7	8	7	12	4	8	5	67
Производство текстильных изделий / Production of textile products	12	3	4	4	7	2	1	1	34
Производство химических веществ и их продуктов / Production of chemicals and their products	16	7	7	5	14	5	8	4	66
Деятельность в области информации и связи / Information and communication activities	10	8	6	2	12	5	8	3	54

*Примечание / Note:* ЦФО – Центральный федеральный округ; СЗФО – Северо-Западный федеральный округ; ЮФО – Южный федеральный округ; СКФО – Северо-Кавказский федеральный округ; ПФО – Приволжский федеральный округ; УрФО – Уральский федеральный округ; СФО – Сибирский федеральный округ; ДВФО – Дальневосточный федеральный округ / CFD – Central Federal District; NFD – Northwestern Federal District; SFD – Southern Federal District; NCFD – North Caucasus Federal District; VFD – Volga Federal District; UrFD – Ural Federal District; SFD – Siberian Federal District; FEFD – Far Eastern Federal District.

*Источник / Source:* составлено автором по данным, приведенным в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р / compiled by the author according to the data provided in the Strategy of Spatial Development of the Russian Federation for the period up to 2025, approved. by Order of the Government of the Russian Federation No. 207-r of 13.02.2019. URL: <http://static.government.ru/media/files/UVAIqUtT08o60RktoOXI22JjAe7irNxc.pdf>.

в перспективах совершенствования структуры регионального хозяйства между взглядами научного сообщества и рекомендациями Минэкономразвития России и недостаточной межведомственной согласованности сформированного официального перечня отраслей эффективной экономической специализации

субъектов Российской Федерации с имеющимися внутренними резервами и возможностями роста по целому ряду перспективных производств в федеральных округах России, которые могут стать «локомотивами» подъема в средне- и долгосрочной перспективе. Для расширения межрегионального

партнерства и придания динамизма межгосударственному сотрудничеству развивающимся регионам требуется активизация интеграционных процессов. Именно поэтому при обосновании темпов экономического роста одним из приоритетов работы органов субнационального управления становится расширение взаимовыгодного сотрудничества России со странами — членами ЕАЭС и другими экономическими объединениями государств на Евразийском пространстве.

*В-четвертых*, можно ли рассматривать туризм как мощный акселератор экономической деятельности? В тексте СПР сделан акцент на развитии туризма в большинстве регионов страны. Выбор данного приоритета обусловлен в первую очередь разнообразными (а в ряде случаев уникальными) природно-климатическими условиями территорий России, что коррелирует с общемировым трендом на развитие экспортного потенциала экономики впечатлений. Однако требуется консолидация усилий и ресурсной базы для организации согласованной работы по созданию отраслевых туристских кластеров в определенных территориальных границах. Решение данной задачи имеет исключительно важное значение для создания новых рабочих мест не только непосредственно в туристской индустрии, но и в смежных отраслях региональной экономики, что в конечном счете будет влиять на наполнение доходной базы и соответственно рост расходов субнациональных бюджетов, улучшение социально-экономического состояния административно-территориальных единиц. Для достижения этой цели необходимо, с одной стороны, предложить экономические и финансовые стимулы для повышения заинтересованности предпринимательского сообщества (в первую очередь малого и среднего бизнеса), а с другой стороны, упорядочить нормативно-правовую базу.

Сложившееся административное устройство России как федеративного государства обуславливает различия в уровне экономического и налогового потенциалов между отдельными территориями, которые имеют объективные предпосылки для ускорения темпов роста вследствие разнообразия природно-климатических, экономико-географических, историко-демографических и других условий. Управление пространственным развитием территорий разного ранга основывается на теоретических и методологических положениях о стратегировании функционирования экономики, перманентно

обновляемых нормативно-правовых и концептуальных документах. Не снижается роль научных трудов, базирующихся на достоверных результатах исследований и практике хозяйствования, на основе которых обеспечивается согласованность приоритетов и задач пространственного развития с инструментами и институтами экономического и финансового регулирования. Как полагают эксперты, высоко актуальными являются вопросы дополнительного правового обеспечения мер, принимаемых по регулированию пространственной структуры отечественной экономики посредством внесения изменений в законодательство о стратегическом планировании [1, с. 5–6].

Одно из направлений укрепления территориального управления и планирования состоит в следовании научным рекомендациям средне- и долгосрочных прогнозов. Достоверность информации о предвидении вариантов социально-экономического развития в будущем повышается по мере совершенствования нормативного и методического обеспечения технологических процедур финансовой прогностики. Методологической базой для подготовки проекта бюджетного прогноза служит прогноз социально-экономического развития страны, на основе которого выстраиваются целевые установки и макроэкономические показатели на перспективу, приемлемые для оценки бюджетных параметров. Инструментарий бюджетного прогнозирования обладает потенциалом для корректировки параметров и технологии проведения ответственной финансовой политики.

Ключевая задача управления общественными финансами состоит в переходе от технической деятельности к творческой работе и предполагает разработку методических основ для экономической и социальной оценки планируемых к исполнению мероприятий.

Повышение гибкости и адресности регулирования пространственного развития возможно на основе типизации и максимальном учете всей совокупности социально-экономических особенностей регионов России. Нужно разработать методологию для выявления экономически мотивированных границ сокращения степени дифференциации регионов по среднедушевой величине ВРП и инвестиций в основной капитал. Достижение позитивных результатов в межрегиональном сотрудничестве возможно посредством преодоления ведомственной разобщенности и максимального задейство-

вания потенциала инструментов государственной региональной политики, к которым относятся национальные проекты, государственные и целевые программы, федеральные и региональные инвестиционные проекты, функционирующие институты развития, а также разработанный Правительством РФ комплекс мер по стимулированию предпринимательской активности.

В целях повышения качества разрабатываемых мер регулирования развития и пространственного освоения территории России представляется своевременной более предметная координация организационной и проектной деятельности по стратегическому планированию на макрорегиональном уровне. Это позволит упорядочить работу по формированию и согласованию различных концептуальных, про-

граммных и прогнозно-плановых документов, обоснованию целесообразности осуществления общих и селективных мер экономического и финансового регулирования в масштабах федеральных округов. Перенос данных вопросов с регионального уровня на макрорегиональный уровень мог бы способствовать большей согласованности предпринимательской деятельности и росту активности бизнес-структур, развитию внутри- и межрегиональных связей, повышению эффективности взаимодействия экономических субъектов, получению экономии на эффекте масштаба, а в сфере финансов — улучшению координации межбюджетных отношений, упрощению процесса их регулирования при концентрации внимания на поддержании региональных и муниципальных бюджетов в сбалансированном состоянии.

### СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Бухвальд Е. М. Пространственное развитие российской экономики: закономерности и государственное регулирование: научный доклад. М.: Институт экономики РАН; 2020. 99 с.
2. Зубаревич Н. В. Стратегия пространственного развития: приоритеты и инструменты. *Вопросы экономики*. 2019;(1):135–145. DOI: 10.32609/0042–8736–2019–1–135–145
3. Бураков Н. А., Бухвальд Е. М., Кольчугина А. В. Региональный индекс экономического развития и ранжирование субъектов Российской Федерации. *Федерализм*. 2019;(3):149–171. DOI: 10.21686/2073–1051–2019–3–149–171
4. Федоляк В. С. Межрегиональные диспропорции социально-экономического развития сквозь призму базовых теорий региональной экономики. *Изв. Сарат. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право*. 2019;19(1):16–20. DOI: 10.18500/1994–2540–2019–19–1–16–20
5. Modica, M., Reggiani, A. Spatial economic resilience: overview and perspectives. *Networks and Spatial Economics*. 2015;15(2):211–233.
6. Raynauld, A. Regional development in a federal state. In: *Regional Economic Development — 2017*. Routledge. P. 225–243.
7. Антипин И. А., Власова Н. Ю., Иванова О. Ю. Стратегические приоритеты управления пространственными диспропорциями социально-экономического развития регионов России. *Управленец*. 2020;11(6):28–43. DOI: 10.29141/2218–5003–2020–11–6–3
8. Charron N. Diverging cohesion? Globalisation, state capacity and regional inequalities within and across european countries. *European Urban and Regional Studies*. 2016;23(3):355–373. DOI: 10.1177/0969776413512844
9. Berkowitz P., Monfor P., Pieńkowski J. Unpacking the growth impacts of european union cohesion policy: transmission channels from cohesion policy into economic growth. *Regional Studies*. 2019;54(1):21–34. DOI: 10.1080/00343404.2018.1551615
10. Iammarino S., Rodriguez-Pose A., Storper M. Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications. *Journal of Economic Geography*. 2019;19(2):273–298. DOI: 10.1093/jeg/lby021
11. Татаркин А. И. Рыночная модель управления пространственным развитием Российской Федерации. *Вестник Института экономики Российской академии наук*. 2013;(1):55–75.
12. Строев П. В. Опорные регионы пространственного развития России: бюджетный аспект. *Финансы: теория и практика*. 2021;25(2):53–75. DOI: 10.26794/2587–5671–2021–25–2–53–75
13. Шохин А. Н., Акиндинова Н. В., Астров В. Ю., Гурвич Е. Т., Замулин О. А., Клепач А. Н., Мау В. А., Орлова Н. В. Макроэкономические эффекты пандемии и перспективы восстановления экономики (По материалам круглого стола в рамках XXII Апрельской международной научной конференции НИУ ВШЭ). *Вопросы экономики*. 2020;(7):5–30. DOI: 10.32609/0042–8736–2021–7–5–30

## REFERENCES

1. Bukhvald E.M., Spatial development of the Russian economy: regularities and state regulation: scientific report. Moscow: Institute of Economics, RAS; 2020. 99 p. (In Russ.).
2. Zubarevich N.V. Spatial development strategy: priorities and instruments. *Voprosy Ekonomiki*. 2019;(1):135–145. (In Russ.). DOI: 10.32609/0042–8736–2019–1–135–145
3. Burakov N.A., Bukhvald E.M., Kolchugina A.V. Regional index of economic development and ranking of the subjects of the Russian Federation. 2019;(3):149–171. (In Russ.). DOI: 10.21686/2073–1051–2019–3–149–171
4. Fedolyak V.S. Interregional disproportions of socio-economic development as seen through the prism of basic. *Theories of Regional Economy. Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*. 2019;19(1):16–20 (in Russ.). DOI: 10.18500/1994–2540–2019–19–1–16–20
5. Modica, M., Reggiani, A. Spatial economic resilience: overview and perspectives. *Networks and Spatial Economics*. 2015;15(2):211–233.
6. Raynauld, A. Regional development in a federal state. In: *Regional Economic Development — 2017*. Routledge. P. 225–243.
7. Antipin I.A., Vlasova N. Yu., Ivanova O. Yu. Strategic priorities for managing spatial inequalities in the socioeconomic development of the Russian regions. *Upravlenets = The Manager*. 2020;11(6):28–43. (In Russ.). DOI: 10.29141/2218–5003–2020–11–6–3
8. Charron N. (2016). Diverging cohesion? Globalisation, state capacity and regional inequalities within and across European countries. *European Urban and Regional Studies*. 2016;23(3):355–373. DOI: 10.1177/0969776413512844
9. Berkowitz P., Monfor P., Pieńkowski J. Unpacking the growth impacts of european union cohesion policy: transmission channels from cohesion policy into economic growth. *Regional Studies*. 2019;54(1):21–34. DOI: 10.1080/00343404.2018.1551615
10. Iammarino S., Rodriguez-Pose A., Storper M. Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications. *Journal of Economic Geography*. 2019;19(2):273–298. DOI: 10.1093/jeg/lby021
11. Tatarkin A.I. A market model for managing the spatial development of the Russian Federation. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk = The Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*. 2013;(1):55–75. (In Russ.).
12. Stroeve P.V., Mil'chakov M.V., Pivovarova O.V. Regions supporting the spatial development of Russia: Budgetary aspect. *Finance: Theory and Practice*. 2021;25(2):53–75. (In Russ.). DOI: 10.26794/2587–5671–2021–25–2–53–75
13. Shokhin A. N., Akindinova N. V., Astrov V. Y., Gurvich E. T., Zamulin O. A., Klepach A. N., Mau V. A., Orlova N.V. Macroeconomic effects of the pandemic and prospects for economic recovery (*Proceedings of the roundtable discussion at the XXII April international academic conference on economic and social development*). *Voprosy Ekonomiki*. 2021;(7):5–30. (In Russ.). DOI: 10.32609/0042–8736–2021–7–5–30

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Игорь Николаевич Молчанов** — доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры политической экономики Экономического факультета, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия; профессор Департамента общественных финансов Финансового факультета, Финансовый университет, Москва, Россия  
inmolchanov@fa.ru

## ABOUT THE AUTHOR

**Igor N. Molchanov** — Dr. Sci. (Econ.), Prof., Prof. of Department of Political Economy, Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia; Prof. of the Department of Public Finance, Faculty of Finance, Financial University, Moscow, Russia  
inmolchanov@fa.ru

*Статья поступила 17.09.2021; принята к публикации 12.11.2021.*

*Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.*

*The article was received 17.09.2021; accepted for publication 12.11.2021.*

*The author read and approved the final version of the manuscript.*