

DOI: 10.26794/1999-849X-2024-17-2-84-94
УДК 332.1(045)
JEL R12, R58

Теоретические и методологические подходы к пространственному распределению экономических ресурсов

И.Н. Молчанов

Финансовый университет, Москва, Россия;
МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия

АННОТАЦИЯ

Предметы исследования — особенности развития национального хозяйства и трансформация научных подходов к распределению ресурсного потенциала на экономическом пространстве России. *Цель работы* — установление факторов, влияющих на пространственное распределение экономических ресурсов. Актуальность данной темы обусловлена необходимостью поиска механизмов содействия экономическому росту в изменяющейся геополитической реальности, которая возрастает в условиях позиционирования России как инициатора и активного участника новых интеграционных объединений дружественных государств из разных регионов мира.

В статье проанализированы результаты поисковых исследований российских ученых по проблемам пространственного развития, сформулированы причины объективных трудностей, препятствующих устойчивому росту уровня социально-экономического обеспечения и сбалансированному функционированию хозяйства административно-территориальных образований России. Выполнен критический анализ государственной политики регионального развития и показаны результаты ее исполнения. Представлен динамизм изменений в теории стратегического планирования и охарактеризованы новации его инструментальной базы. *Сделаны выводы* о необходимости систематизации и повышении информативности накопленных теоретико-методологических знаний и практических достижений в области управления пространственным развитием самой большой по территории и ресурсному потенциалу стране мира. Сформулированы рекомендации о путях и средствах модернизации системы публичного управления в федеративном государстве, целесообразности применения инновационных подходов к формированию системы расселения и градостроительной политики.

Ключевые слова: инновационный инструментарий; регулирование пространственного развития; крупные и малые формы расселения; реформирование публичного управления; системность градостроительной политики

Для цитирования: Молчанов И.Н. Теоретические и методологические подходы к пространственному распределению экономических ресурсов. *Экономика. Налоги. Право*. 2024;17(2):84-94. DOI: 10.26794/1999-849X-2024-17-2-84-94

ORIGINAL PAPER

Theoretical and Methodological Approaches to the Spatial Distribution of Economic Resources

I.N. Molchanov

Financial University, Moscow, Russia
Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia

ABSTRACT

The subjects of the research are the peculiarities of the development of the national economy and the transformation of scientific approaches to the distribution of resource potential in the economic space of Russia. *The purpose of the work* is a systematic consideration of the factors (problems) affecting the spatial distribution of economic resources. The relevance of this topic is due to the need to find mechanisms to promote economic growth in a changing geopolitical reality and increases in the context of Russia's positioning as an initiator and active participant in new integration associations of friendly states from different regions of the world.

The article analyzes the results of exploratory research by Russian scientists on the problems of spatial development, and formulates the causes of objective difficulties that hinder the sustainable growth of the level of socio-economic

© Молчанов И.Н., 2024

security and the balanced functioning of the economy of administrative-territorial entities of Russia. A critical analysis of the state policy of regional development is carried out and the results of its implementation are shown. The dynamism of changes in the theory of strategic planning is presented and the innovations of its instrumental base are characterized. *Conclusions are drawn* about the need to systematize and increase the information content of accumulated theoretical and methodological knowledge and practical achievements in the field of spatial development management of the largest country in the world in terms of territory and resource potential. Recommendations are formulated on ways and means of modernizing the public administration system in a federal state, the expediency of applying innovative approaches to the formation of a settlement system and urban planning policy.

Keywords: innovative tools; regulation of spatial development; large and small forms of settlement; reformatting of public administration; consistency of urban planning policy

For citation: Molchanov I.N. Theoretical and methodological approaches to the spatial distribution of economic resources. *Ekonomika. Nalogi. Pravo* = *Economics, taxes & law*. 2024;17(2):84-94. (In Russ.). DOI: 10.26794/1999-849X-2024-17-2-84-94

«К 2030 году все наши регионы должны стать экономически более самодостаточными.

Это вопрос справедливости, равных условий для самореализации граждан и высоких стандартов жизни на всей территории страны».

*Послание Президента Российской Федерации
В.В. Путина Федеральному Собранию.
29 февраля 2024 года¹.*

ВВЕДЕНИЕ

По сравнению с крупнейшими странами мира многонациональная Россия, имея самую большую, но редконаселенную территорию, обладает весьма существенной пространственной дифференциацией ресурсного потенциала. Поселенческая структура страны, отражающая внутрисельские, внутригородские или межпоселенческие отношения людей между собой в связи с их принадлежностью к одному и тому же либо к разным типам поселения в зависимости от демографических параметров размещения населения, отличается неравномерностью и обусловлена разнообразием экономико-географических характеристик территорий и особенно местами расположения природно-климатических зон. Названные факторы предопределяют высокую значимость сбалансированного функционирования административно-территориальных образований при проведении государственной региональной политики по снижению различий в социально-экономическом уровне городских и сельских поселений и соблюдению установленных стратегическими документами приоритетов перспективного пространственного развития.

Переход от однополярного к многополярному миру, ориентация производства и международной

торговли на взаимодействие с дружественными странами глобального Юга сопровождаются возникновением новых конфигураций финансово-экономических отношений и изменением векторов интеграционного сотрудничества. В целях содействия экономическому росту для достижения качественных сдвигов в использовании ресурсного потенциала Сибири, Дальнего Востока и Арктической зоны России необходимы обновление государственной региональной экономической политики и формирование нормативного правового обеспечения более высокого уровня в сочетании с совершенствованием инструментария стратегического планирования.

ПОСТУЛАТЫ УЧЕНЫХ, КАСАЮЩИЕСЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ

В трудах отечественных ученых критически осмыслены концептуальные стратегические документы, которые реализовывались на разных этапах развития нашей страны начиная с 1920-х гг. (стратегия 1.0), 1950-х гг. (стратегия 2.0), 1990-х гг. (стратегия 3.0).

Основываясь на результатах сравнительного анализа внешних и внутренних особенностей и условий функционирования экономического пространства, академик РАН П.А. Минакир сформулировал постулаты инновационного стратегирования развития России на 2020–2030-е гг. (стратегия 4.0) исходя из конструирования модели, «обеспечивающей России роль одного из лидирующих глобальных экономических субъектов, способных не только к эндогенному экономическому росту, но и к эффективному социальному развитию» [1, с. 7].

В 2020-х гг. внимание ведущих ученых концентрировалось на анализе наиболее острых тем,

¹ URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/73585>.

инициированных стагнацией мировой экономики и пандемическим кризисом: необходимость технологического перевооружения национального хозяйства России и кратного повышения экономической эффективности; форсированный рост инвестиций в основной и человеческий капитал при условии проведения структурных реформ и др. [2].

В ряде научных публикаций подробно излагаются результаты, которые достигнуты в регионах России в течение пореформенного периода. Особое место отводится исследованию регионов Сибири и Дальнего Востока, роль которых возрастает вследствие увеличения добычи и первичной переработки природных ресурсов при одновременном усилении диспропорциональности их участия в глубокой переработке добываемого сырья, поставках оборудования и оказании сервисных услуг. Средствами преодоления накопившихся диспропорций, по мнению академика РАН В. А. Крюкова, могут служить предлагаемые им новшества, введенные в налоговое, тарифное, научно-технологическое регулирование конкретных проектов [3].

В аналитических докладах и периодической печати детально освещаются результаты исполнения государственных (федеральных и региональных) и муниципальных программ, которые выступают ключевыми элементами программно-целевого планирования и реализации Стратегии пространственного развития России (далее — СПР)². Одновременно акцентируется внимание на сохраняющихся в регионах социально-экономических проблемах. Их острота и настоятельная потребность в успешном преодолении обуславливают актуальность научного поиска механизмов и инструментов стабилизации ситуации в пространственном развитии страны.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ БАЗИС СТРАТЕГИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Регулирование пространственного распределения ресурсного потенциала в контексте перспективного социально-экономического развития России

² Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» (ред. от 30.09.2022). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318094.

осуществляется на основе нормативных правовых документов, которые фокусируются вокруг СПР³. В начале их разработки предполагалось, что результатами исполнения государственной политики регионального развития станут сокращение территориальных различий в уровне и качестве жизни населения, повышение инфраструктурной обеспеченности, развитие урбанизации и городских агломераций. Все вышеназванные приоритеты поправу относятся к необходимым условиям обеспечения экономического роста, технологического суверенитета, повышения инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности национальной экономики и регионов страны в глобальном экономическом пространстве. Однако в период реализации СПР пришло понимание сложности всего комплекса одновременно решаемых социально-экономических проблем.

Например, К. С. Гончаровой сделан вывод о соответствии региональной политики, проводимой в России до настоящего времени, неолиберальной парадигме хозяйствования. Приоритетами ее экономической составляющей, по мысли автора, являются «локальные преференции» и «стимулирование субъектов Российской Федерации на развитие внешнеэкономической деятельности» [4, с. 88].

Социальная составляющая предполагает наличие возможности использования набора социальных гарантий, увязанных с системой расселения. Развитие федеративных отношений «сводится к установлению зависимости между степенью эффективности ведения регионального хозяйства и размерами трансфертных платежей из федерального центра» [4, с. 88].

В новой геополитической реальности остро востребованными научными основами разработки региональной политики и видения перспектив пространственного развития должны стать диалектический и цивилизационный подходы, си-

³ Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967; распоряжение Правительства РФ от 05.06.2017 № 1166-р «О плане мероприятий по реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» (ред. от 18.12.2020). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_217769/9e47677ce3aeb74a65a6b80203d62c3dcca5ac7.

стемное видение ситуации в контексте стратегии национальной безопасности⁴ и проведения федеративной реформы.

Трансформация приоритетов пространственного развития происходит в условиях изменения векторов международного сотрудничества на основе расширения взаимодействия с дружественными странами Евразийского континента и глобального Юга.

Стратегическое планирование экономической деятельности в России осуществляется исходя из действующей нормативной правовой базы⁵. В научном сообществе бытуют мнения о несогласованности ее отдельных положений, механизмов реализации, запланированных результатов и временных параметров исполнения.

Трудноразрешимый характер сохраняющихся социально-экономических проблем в пространственном развитии России инициировал дискуссию в научном сообществе о путях и методах преодоления противоречий. Согласно экспертному заключению современный период (2010-е гг. — начало 2020-х гг.) стал «необходимым этапом накопления теоретико-методологического потенциала» в работе по пространственному стратегированию, включая реализацию задуманного на практике [5, с. 81].

В 2022 г. был сформирован «блок изменений и дополнений» в принятые к исполнению документы по стратегическому планированию пространственного развития⁶, однако отдельные критические замечания со стороны экспертов в адрес разработчиков не были учтены в полной мере [6; 7]. Согласно заявлению Председателя Совета Федерации В.И. Матвиенко СПР нуждается в коренной переработке исходя из положения о том, что в Рос-

сии нет субъектов, не обладающих потенциалом развития⁷.

До окончания срока реализации СПР дальнейшие корректировки и пролонгация действующих документов, по мнению ученых, «едва ли уместны». Аргументами «за» выступают, с одной стороны, завершение периода исполнения СПР (2025 г.), с другой стороны, активно продолжающаяся работа по обеспечению имплементации в документы стратегического планирования ключевых положений формируемой в настоящее время «базовой» Стратегии социально-экономического развития России на долгосрочный период.

Особо акцентируется внимание на необходимости интеграции действующей нормативной правовой базы с новым институционально-инструментальным аппаратом (национальными проектами и программами, стратегическими приоритетами, национальными целями развития и другими новациями пространственного стратегирования) [5, с. 81–82].

Анализ научных публикаций по всему спектру вопросов территориального распределения экономических ресурсов позволяет выявлять сохраняющиеся проблемы пространственного развития России, которые не потеряют своей актуальности в обозримой перспективе до 2030–2040 гг.

Прежде всего неоспоримым приоритетом управленческой деятельности остается необходимость обеспечения опережающего развития административно-территориальных образований, в которых относительно низкие (в сравнении с другими субъектами Российской Федерации) достигнутые уровни социально-экономических показателей. Как правило, такие субъекты обладают природными богатствами и производственными мощностями, но не располагают собственными трудовыми и финансовыми ресурсами в объемах, достаточных для наращивания совокупного экономического потенциала этих территорий, либо характеризуются низкими фактическими и прогнозируемыми показателями в сфере демографии и плотности населения⁸.

Президент России В.В. Путин особо подчеркнул необходимость поддержки субъектов Российской Федерации, «у которых есть потенциал для развития,

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271.

⁵ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841; Указ Президента Российской Федерации от 08.11.2021 № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_400057.

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 25.06.2022 № 1704-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_420383/f62ee45faefd8e2a11d6d88941ac66824f848bc2.

⁷ СенатИнформ, 6 декабря 2021 г. URL: <https://senatinform.ru>.

⁸ По состоянию на 1 января 2023 г. средняя плотность населения в России составила 8,55 чел./км².

но нужно помочь его раскрыть, запустить проекты реального сектора экономики, инфраструктуры, которые станут драйверами в этих территориях»⁹.

Правительством РФ целенаправленно проводится работа по достижению сбалансированного, устойчивого роста экономики и социальной сферы административно-территориальных образований разного масштаба и ранга. Однако, несмотря на предпринимаемые усилия, в пространственном развитии сохраняются определенные проблемы, исследованием которых и разработкой предложений по устранению занимаются коллективы научных учреждений РАН, ведущих университетов, экспертных организаций, а исполнением рекомендаций — высший менеджмент системы органов публичного управления и крупнейших корпораций. Изменение ситуации возможно посредством применения ряда инновационных механизмов [8; 9; 10].

Для современной России характерна неустойчивая демографическая ситуация¹⁰. Имеет место наличие значительных дисбалансов в системе расселения населения по территории страны, что является следствием применения недостаточно сбалансированных (с точки зрения затрат и результатов) мер по преодолению негативных изменений в поселенческой структуре населения.

Наиболее ярко данная тенденция проявляется в сокращении количества проживающих в регионах Сибири и Дальнего Востока. За 2016–2022 гг. численность населения сократилась на 3,6% (более 600 тыс. чел.) в субъектах Сибирского федерального округа, на 4,3% (более 350 тыс. чел.) — в субъектах Дальневосточного федерального округа (с учетом включения в его состав Республики Бурятия и Забайкальского края в 2018 г.). Дисбалансы в системе расселения проявляются также в концентрации населения страны в ограниченном числе регионов, преимущественно в крупных и крупнейших городских агломерациях. Так, на конец 2022 г. 34%

населения страны проживало в восьми субъектах Российской Федерации: Москве и Московской области (15%), Краснодарском крае (4%), Санкт-Петербурге (4%), Свердловской (3%) и Ростовской (3%) областях, Республике Башкортостан (3%) и Республике Татарстан (2%). За анализируемый период доля указанных регионов в численности населения страны выросла на 2%¹¹.

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ СПР И ДРУГИХ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В НАЧАЛЕ 2020-Х ГОДОВ

Руководство страны обеспокоено ситуацией по исполнению основных положений государственной политики регионального развития России и принимаемых на местах мерах по реализации СПР¹². Несмотря на последовательно проводимую линию по увеличению числа центров экономического роста, их количество оценивается экспертами как недостаточное для обеспечения повышения темпов социально-экономического развития до уровня, предусмотренного программными документами Российской Федерации.

Инструменты реализации СПР заложены в плане ее реализации¹³, методических рекомендациях по определению опорных населенных пунктов¹⁴, механизмах формирования и исполнения бюджетов бюджетной системы, национальных проектов и государственных программ Российской Федерации.

Важным инструментом регулирования ситуации на региональном уровне являются прогнозы, которые разрабатываются исходя из основных параметров среднесрочного общегосударственного

¹¹ Данные Росстата.

¹² Материалы парламентских слушаний на тему: «О ходе реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года и Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: <http://council.gov.ru/media/files/K9rZM0JXxTGBIkXfrV0QNAHiEtVAAAn7J.pdf>.

¹³ Распоряжение Правительства РФ от 27.12.2019 № 3227-р «Об утверждении плана реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» (ред. от 09.11.2023). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_342452.

¹⁴ Распоряжение Правительства РФ от 23.12.2022 № 4132-р «Об утверждении методических рекомендаций по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_435504.

⁹ Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию от 29 февраля 2024 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/73585>.

¹⁰ Примечание: С начала 2010-х гг. в большинстве субъектов Российской Федерации наблюдается снижение рождаемости, а в 2020-х гг. — также уменьшение миграционного притока населения из стран ближнего зарубежья. Следствием ухудшения демографической ситуации становится возрастание демографической нагрузки на трудоспособное население. Выявлена тревожная тенденция продолжающегося значительного миграционного оттока населения из ряда субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Дальнего Востока.

прогноза¹⁵ органами исполнительной власти административно-территориальных образований. При их формировании учитываются цели, поставленные в Указах Президента Российской Федерации¹⁶, приоритеты пространственного развития страны, документы стратегического планирования страны и регионов.

Наибольший прирост среднегодовых темпов промышленного производства в 2023–2026 гг. прогнозируется в субъектах Российской Федерации, обладающих развитым производственным потенциалом: Московской и Калининградской областях, Хабаровском крае, Республиках Ингушетия и Калмыкия. Существует понимание роли добывающего сектора как локомотива развития экономики.

Рост промышленного производства будет происходить в обладающих природными ресурсами ключевых регионах, в которых сконцентрированы основные мощности по добыче полезных ископаемых, востребованных на межрегиональных и международных рынках товаров и услуг. В обрабатывающей промышленности лидирующие позиции будут принадлежать регионам, имеющим высокий производственный потенциал и обладающим развитым машиностроительным комплексом.

ГОРОДСКИЕ АГЛОМЕРАЦИИ – ПРИОРИТЕТНЫЕ ВЕКТОРЫ РАЗВИТИЯ

Процесс урбанизации, рост числа крупных и крупнейших городских агломераций, обладающих конкурентными преимуществами, являются признанными мировым сообществом векторами пространственного развития. Во второй половине XX в. в России наметилась тенденция к концентрации производства и услуг в городских агломерациях, вследствие чего безусловным приоритетом государственной политики в сфере экономической безопасности стало создание в них приемлемых

по социальным стандартам условий жизни для населения¹⁷. В Российской Федерации сформировалось около 40 крупных и крупнейших городских агломераций, в большинстве которых численность населения с начала 2000-х гг. устойчиво возрастает и в настоящее время превышает 73 млн человек¹⁸.

Примечание: В Российской Федерации сформировалось несколько крупных центров экономического роста, каждый из которых обеспечивает более одного процента суммарного прироста валового регионального продукта субъектов Российской Федерации. В их состав входят 19 крупных и крупнейших городских агломераций, а также четыре минерально-сырьевых центра, которые расположены в Республике Саха (Якутия), Сахалинской области, Ямало-Ненецком автономном округе, Ханты-Мансийском автономном округе — Югре.

В субъектах Российской Федерации сформировались центры экономического роста меньшего масштаба, которыми являются административные центры субъектов Российской Федерации, а также отдельные городские населенные пункты, агропромышленные и минерально-сырьевые центры и территории, специализирующиеся на туризме.

Методологическим новшеством стратегического планирования стало принятие решения о разработке и корректировке «долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций» на период не менее семи лет¹⁹. Процесс разработки долгосрочных планов развития указанных типов городских агломераций рекомендуется проводить в три этапа. Их подготовку намечено осуществить в течение 2023–2024 г. посредством формирования соответствующих перечней мероприятий до 2030 г. Необходимыми элементами комплекта методической документации

¹⁵ «Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_457874.

¹⁶ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <https://mvd.consultant.ru/documents/1056500>; Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45726>.

¹⁷ Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216629.

¹⁸ Под крупной городской агломерацией принято понимать совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения до 1000 тыс. человек, а под крупнейшей — с общей численностью населения более 1000 тыс. человек (распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года»).

¹⁹ Приказ Минэкономразвития России от 26.09.2023 № 669 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_458651.

будут развернутое обоснование вариантов оценки социально-экономического эффекта и подтверждение целесообразности осуществления предполагаемых для реализации мероприятий (проектов).

Задача первого этапа долгосрочного плана развития городской агломерации состоит в определении и обосновании ее границ. В этих целях разработаны образцы перечней муниципальных образований, которые рекомендуется включать в границы крупных и крупнейших городских агломераций²⁰.

На втором этапе предусматриваются выявление причин отставания и дефицитов ресурсной и инфраструктурной обеспеченности, проведение анализа текущего состояния и прогнозируемого развития городской агломерации, определение целевых показателей. Главная задача состоит в установлении вероятности дефицита трудовых ресурсов и принятии мер по его минимизации. В этих целях рекомендуется составление баланса рынка труда, построенного на учете потребностей в трудовых ресурсах и определении потенциала рынка труда²¹.

На третьем этапе предполагается формирование перечня мероприятий и их ранжирование на основе следующих принципов: отбор мероприятий, ориентированных на достижение целевых показателей; привязка мероприятий к источникам финансирования с привлечением внебюджетных инвестиций (в целях обеспечения экономическими ресурсами создаваемых объектов инфраструктуры) и средств федерального бюджета (для обеспечения механизма софинансирования из консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и (или) внебюджетных источников финансирования) и др.²²

²⁰ Например, не рекомендуется включать муниципальные образования, в которых расположены опорные населенные пункты и прилегающие к ним территории.

²¹ Потенциал рынка труда оценивается с учетом прогнозируемой динамики численности населения в трудоспособном возрасте, проектируемых возможностей по вовлечению в экономическую деятельность неактивной рабочей силы, а также разрабатываемых мер по снижению уровня безработицы и легализации теневой занятости.

²² Расчетная форма «Подготовка долгосрочного плана социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций» размещена на сайте Минэкономразвития России в разделе «Нормативное обеспечение стратегического планирования» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/strateg_planirovanie/normativnoe_obespechenie_strategicheskogo_planirovaniya.

МАСТЕР-ПЛАНЫ РАЗВИТИЯ ГОРОДОВ И ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ

О деятельности Правительства РФ по оценке пространственного распределения экономических ресурсов свидетельствуют разработанные и представленные Президенту Российской Федерации В.В. Путину 25 мастер-планов развития городов и городских агломераций²³, в которых концентрируются разные аспекты градостроительного развития территорий: социальные, экономические, пространственные; описываются управленческие механизмы для выполнения целей и задач, определяются источники финансирования.

Мастер-планы имеют существенные отличия от генеральных планов и являются специальными функциональными документами, предназначенными для профессионалов в сфере территориального планирования и развития города: градостроителей, участников градостроительного процесса, представителей органов публичной власти. Мастер-планы представляют собой документы, определяющие общие цели, основные принципы и стратегические приоритеты пространственного планирования города, актуальные для населения, бизнеса и власти.

Инструментом реализации мастер-планов станут долгосрочные планы комплексного социально-экономического развития городов²⁴, которые содержат конкретный перечень мероприятий с закреплением ответственных за их реализацию исполнителей и определением необходимых для их реализации объемов финансирования.

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ

До настоящего времени остается нерешенным ряд проблем в сфере государственной региональной политики, которые зависят от ряда факторов,

²³ Стратегические мастер-планы развития городов Дальнего Востока. URL: <https://25городов.рф>.

²⁴ Примечание. Распоряжениями Правительства РФ от 31.01.2023 № 193-р и от 31.07.2023 № 2058-р утверждены долгосрочные планы комплексного социально-экономического развития до 2030 г. Петропавловск-Камчатской городской агломерации, Южно-Сахалинской городской агломерации, Улан-Удэнской городской агломерации, городов Чита, Тынды и Северобайкальска. Долгосрочные планы развития Владивостокской и Хабаровской агломераций, городов Арсеньева, Артема, Благовещенска, Комсомольска-на-Амуре, Уссурийска, Находки и Биробиджана рассматриваются Правительством РФ в соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 07.11.2023 № Пр-2217.

в том числе от пространственного распределения экономических ресурсов и места проживания населения.

Экономическая ориентация регионов на внешние рынки снижает устойчивость межрегиональных хозяйственных связей, негативно отражается на кооперации субъектов Российской Федерации.

Факторами, осложняющими достижение намеченных целей, выступают недостаточная эффективность управления региональным и пространственным развитием, отсутствие необходимой взаимосвязи документов бюджетного планирования, несогласованность действий органов публичной власти разных уровней, государственных корпораций, сохраняющаяся неопределенность в векторе изменения пространственной структуры экономики.

РЕФОРМИРОВАНИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Отдельным ответственным направлением деятельности Правительства РФ является работа по завершению реформирования местного самоуправления. Подготовлен законопроект, направленный на развитие в федеральном законодательстве положений обновленной Конституции Российской Федерации о единой системе публичной власти²⁵. Однако, по мнению экспертов, для его принятия необходимо в нем отразить основы оптимальной территориальной организации местного самоуправления и эффективного разграничения компетенции на местном уровне, а также включить положения, направленные на усиление финансового обеспечения местного самоуправления.

Е.М. Бухвальд рассматривает федеративные отношения как «одну из ключевых особенностей институциональной структуры Российского государства» и обращает внимание на их «как позитивный, так и негативный характер» в зависимости от «социально-политической и экономической обоснованности, четкости целеполагания, объективного мониторинга и оценки итоговых результатов» [11, с. 34]. На этой основе он усматривает целесообразность дальнейшего реформирования федеративных отношений, «включая необходимые и возможные преобразования, а также

их потенциальное воздействие на пространственную структуру России и структуру ее экономики» [11, с. 34].

ДИФФЕРЕНЦИРОВАННЫЙ ПОДХОД К РЕШЕНИЮ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ

Диспропорции в пространственном распределении экономических ресурсов дополняются недостатками градостроительной политики, становясь источниками рисков социально-экономического развития и угроз национальной безопасности России.

В настоящее время задача снижения существенной дифференциации регионов по уровню социально-экономического развития не может считаться полностью решенной. Базовые условия для функционирования регионов остаются различными по ряду показателей, таких как плотность населения, ВРП на душу населения, уровень безработицы, размер среднемесячной заработной платы, объем инвестиций на душу населения и др.

Субъекты Российской Федерации характеризуются разной динамикой преобразований и степенью готовности к модернизации, что требует дифференцированного подхода к разработке стратегий конкретных регионов и одновременно координации предлагаемых мер с концептуальными положениями СПР.

В процессе совершенствования государственной региональной политики следует исходить из постулата о равном доступе граждан страны к гарантированным государством услугам на всей ее территории. Обеспечение единства страны, понимаемого как функционирование на ее территории единого пространства (правового, экономического, финансового, социального, культурного и образовательного) сохраняет высокую актуальность. Приоритетность решения данной задачи обусловлена активно протекающей интеграцией в это пространство новых субъектов (ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей) и необходимостью обеспечения ускоренного развития слабозаселенных территорий Сибирского и Дальневосточного макрорегионов, а также Арктической зоны Российской Федерации.

КЛЮЧЕВЫЕ РОЛИ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ ТРАНСПОРТА И СВЯЗИ

В решении задачи достижения межрегиональной связанности ключевая роль принадлежит реализации масштабных инфраструктурных проектов, которые становятся акселераторами и по определе-

²⁵ Проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 16.12.2021). URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=215678#sRoIU0UcpWZswoPl2>.

нию будут способствовать оптимизации пространственного распределения экономических ресурсов.

Развитие инфраструктуры создает мультипликационные эффекты в экономике и по своей природе носит комплексный характер. Президент Российской Федерации В.В. Путин обратил на это особое внимание: «при подготовке мероприятий мастер-планов для Магаданской, Якутской и Анадырской агломераций ключевое внимание должно быть уделено созданию современной транспортной инфраструктуры, развитию надежного дорожного, воздушного, водного сообщения, как с другими населенными пунктами Дальнего Востока, так и со всей Россией, чтобы люди могли быстро и по разумной цене добраться в нужное им место, причем без лишних пересадок»²⁶.

ДИСКУССИОННОСТЬ ПОДХОДОВ К СИСТЕМЕ РАССЕЛЕНИЯ

Государственная политика в отношении агломераций нуждается в трансформации. Требуется упорядочить правовую базу, регламентирующую создание и деятельность агломераций; систематизировать мероприятия, направленные на развитие агломераций и меры контроля за их последовательной реализацией; усовершенствовать деятельность по проектированию схем расселения, комплексной оценке территорий агломераций и разработке на этой основе схем территориального планирования.

Председатель Совета Федерации Федерального Собрания В.И. Матвиенко полагает, что «нельзя сводить всю страну к нескольким крупным агломерациям, надо приближать стандарты жизни в селе к городским»²⁷. В фокусе интересов органов управления должны находиться городские и сельские поселения разных типов: не только крупные и крупнейшие городские агломерации, но и средние и малые города России, и особенно — сельские территории. Меры государственной региональной политики в части расселения также должны быть дифференцированными. Примером такого подхода служат мастер-планы по развитию Магаданской, Якутской и Анадырской агломераций²⁸.

²⁶ Совещание по вопросам реализации программы развития дальневосточных городов — Анадыря, Магадана, Якутска. 5 сентября 2023 г.

²⁷ Российская газета, 23 мая 2023 г.

²⁸ Сайт Президента Российской Федерации, 5 сентября 2023 г.

В информационных источниках описываются особенности агломерационных процессов в соседствующих муниципальных образованиях, которые выражаются в создании объектов транспортной, инженерной, социальной инфраструктуры для совместного использования. Это обуславливает возрастание потребности в формировании механизмов решения возникающих при этом проблем. Предполагается, что успешность проводимой политики межмуниципального взаимодействия априори будет способствовать снижению регионального неравенства и уменьшению сверхконцентрации экономических ресурсов в столичных агломерациях.

ВЫВОДЫ

СПР и другие документы стратегического планирования нуждаются в актуализации, поскольку они не в полной мере отвечают современным реалиям. В контексте пространственного распределения экономических ресурсов требуется переосмысление роли регионов Сибири и Дальнего Востока, а также территорий, по которым пройдут новые транспортные коридоры. Особого внимания заслуживает отражение в документах стратегического планирования вопросов развития воссоединенных регионов. На основе всестороннего анализа современной экономической ситуации, а также оценки состояния исполнения Плана реализации СПР необходимо систематизировать, обновить, а в случае необходимости подготовить новые документы стратегического планирования, остро востребованные на различных уровнях публичной власти и управления.

В целях содействия экономическому росту приоритетами в данной деятельности должны стать учет долгосрочных интересов страны и современные реалии выстраивания межрегиональных отношений, переход от политики выравнивания бюджетной обеспеченности к политике сбалансированного пространственного развития. Ориентир на повышение эффективности механизмов государственного регулирования позволит уточнить принципы, приоритеты, цели, задачи и основные направления деятельности в управлении региональным и пространственным развитием страны. Особо востребованными становятся принятие обоснованных системных решений по вопросам повышения связанности территории, развития инфраструктуры страны с учетом изменившейся геополитической обстановки, более эффективное использование экономического потенциала регионов, их промышленное и технологическое развитие.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Минакир П. А. Стратегии для России и в России. *Пространственная экономика*. 2021;17(1):7–17. DOI: 10.14530/se.2021.1.007–017
2. Аганбегян А. Г. Два главных вызова, стоящих перед Россией: по сокращению катастрофически высокой смертности при восстановлении сохранности народа и переходу к устойчивому социально-экономическому росту. *Экономическое возрождение России*. 2022;71(1):14–30. DOI: 10.37930/1990–9780–2022–1–71–14–30
3. Крюков В. А. О необходимости осуществления структурной и пространственной политики в Азиатской России. *Экономическое возрождение России*. 2022;72(3):5–17. DOI: 10.37930/1990–9780–2022–3–73–5–17
4. Гончарова К. С. Формирование современной неолиберальной модели региональной политики России. *Федерализм*. 2023;28(3):88–107. DOI: 10.21686/2073–1051–2023–3–88–10
5. Бухвальд Е. М. Институциональные проблемы стратегирования пространственного развития. *Федерализм*. 2023;28(1):80–98. DOI: 10.21686/2073–1051–2023–1–80–98
6. Дементьев А. Н. Стратегия пространственного развития Российской Федерации: проблемы определения правового статуса в системе документов стратегического планирования. *Муниципальное имущество: экономика, право, управление*. 2022(1):34–38.
7. Крюков А. В., Селиверстов В. Е. Стратегическое планирование пространственного развития России и ее макрорегионов: в плену старых иллюзий. *Российский экономический журнал*. 2022(5):22–40. DOI: 10.33983/0130–9757–2022–5–22–40.
8. Одинцова А. В. Преференциальные территории в пространственном развитии Российской Федерации. *Федерализм*. 2023;28(2):27–46. DOI: 10.21686/2073–1051–2023–2–27–46
9. Лавровский Б. Л. Особенности пространственного развития России: Что было, что будет... *Российский экономический журнал*. 2023;(2):40–57. DOI: 10.52210/0130–9757_2023_2_40
10. Минакир П. А., Рензин О. М. Экономическая наука и региональное экономическое развитие: Дальний Восток. *Пространственная экономика*. 2021;17(3):7–37. DOI: 10.14530/se.2021.3.007–037
11. Бухвальд Е. М. Федеративная реформа: возможен ли новый этап? *Вестник Института экономики РАН*. 2023(2):34–69. DOI: 10.52180/2073–6487_2023_2_34_49

REFERENCES

1. Minakir P. A. Strategies for Russia and Russia. *Prostranstvennaya Ekonomika = Spatial Economics*, 2021;17(1):7–17. (In Russ.). DOI: 10.14530/se.2021.1.007–017
2. Aganbegyan A. G. There are two main challenges facing Russia: to reduce the catastrophically high mortality rate while restoring the safety of the people and the transition to sustainable socio-economic growth. *Jekonomicheskoe vozrozhdenie Rossii = Economic revival of Russia*. 2022;71(1):14–30. (In Russ.). DOI: 10.37930/1990–9780–2022–1–71–14–30
3. Kryukov V. A. On the need to implement structural and spatial policies in Asian Russia. *Ekonomicheskoe vozrozhdenie Rossii = Economic revival of Russia*. 2022;72(3):5–17. (In Russ.). DOI: 10.37930/1990–9780–2022–3–73–5–17
4. Goncharova K. S. Formation of a modern neoliberal model of regional policy in Russia. *Federalizm = Federalism*. 2023;28(3):88–107. (In Russ.). DOI: 10.21686/2073–1051–2023–3–88–107
5. Bukhvald E. M. Institutional problems of strategizing spatial development. *Federalizm = Federalism*. 2023;28(1):80–98. (In Russ.). DOI: 10.21686/2073–1051–2023–1–80–98
6. Dementiev A. N. Spatial development strategy of the Russian Federation: problems of determining the legal status in the system of strategic planning documents. *Municipal'noe imushchestvo: jekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property: economics, law, management*. 2022(1):34–38. (In Russ.).
7. Kryukov A. V., Seliverstov V. E. Strategic planning of spatial development of Russia and its macro-regions: captive of old illusions. *Rossiiskij jekonomicheskij zhurnal = Russian economic journal*. 2022(5): 22–40. (In Russ.). DOI: 10.33983/0130–9757–2022–5–22–40
8. Odintsova A. V. Preferential territories in the spatial development of the Russian Federation. *Federalizm = Federalism*. 2023;28(2):27–46. DOI: 10.21686/2073–1051–2023–2–27–46 (In Russ.).

9. Lavrovsky B.L. Features of spatial development of Russia: What happened, what will happen... *Rossiiskij jekonomicheskij zhurnal* = *Russian Economic Journal*. 2023;(2):40–57. (In Russ.). DOI: 10.52210/0130–9757_2023_2_40
10. Minakir P.A., Renzin O.M. Economic science and regional economic development: The Russian Far East. *Prostranstvennaya Ekonomika* = *Spatial Economics*, 2021;17(3):7–37. (In Russ.). DOI: 10.14530/se.2021.3.007–037
11. Bukhvald E.M. Federal reform: is a new stage possible? *Vestnik Instituta jekonomiki RAN* = *Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*. 2023(2):34–69. (In Russ.). DOI: 10.52180/2073–6487_2023_2_34_49

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / ABOUT THE AUTHOR

Игорь Николаевич Молчанов — доктор экономических наук, профессор экономического факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, Москва, Россия; профессор кафедры общественных финансов финансового факультета, Финансовый университет, Москва, Россия
Igor N. Molchanov — Dr. Sci. (Econ.), Prof. of Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia; Professor of the Department of Public Finance, Faculty of Finance, Financial University, Moscow, Russia
<https://orcid.org/0000-0003-4252-2387>
9392940@gmail.com

Конфликт интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.
Conflicts of Interest Statement: The author has no conflicts of interest to declare.

Статья поступила 17.01.2024; принята к публикации 19.03.2024.
Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.
The article was received 17.01.2024; accepted for publication 19.03.2024.
The author read and approved the final version of the manuscript.