

УДК 338.242

DOI: 10.34670/AR.2022.71.64.016

Инструментарий пространственного стратегирования экономики: правовая база и практика применения

Домнина Ирина Николаевна

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

Аннотация

Почти два десятка лет институты территориального развития занимают свое место в государственной региональной политике в нашей стране. В научной литературе сложились определенные подходы к их классификации. Оформление пространственной экспоненты в системе стратегического планирования получило новый набор инструментов регулирования. Однако институциональный блок пространственного стратегирования не получил должного теоретического и методического обоснования. Многие регуляторные «новации» нуждаются в идентификации, без чего невозможно раскрыть их «специфичность» на фоне многочисленных форм пространственной организации со специальными условиями осуществления экономической деятельности в российских регионах. Отсутствие сопряженности инструментов с друг с другом приводит к их «дублированию» на территории локализации. Ситуация, при которой большинство практикуемых инструментов развития территории фактически отождествляется с инструментами стратегирования, существенно снижает качество региональной политики. Представляется необходимым классифицировать инструментарий территориального регулирования, исходя из целеполагания и задач стратегии пространственного развития, выделив два контура инструментов.

Для цитирования в научных исследованиях

Домнина И.Н. Инструментарий пространственного стратегирования экономики: правовая база и практика применения // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2022. Том 12. № 6А. С. 133-145. DOI: 10.34670/AR.2022.71.64.016

Ключевые слова

Пространственное регулирование, инструменты развития территории, стратегическое планирование, новации пространственного стратегирования, экономика.

Введение

Система институтов и инструментов регионального развития, используемая в современной практике как на федеральном, так и на субфедеральном уровнях, весьма обширна. Однако приспособленность их для формирования новой пространственной структуры экономики в соответствии с основами государственной политики в сфере стратегического планирования требует своей оценки. На фоне серьезных стратегических изменений, вызванных геополитическими сдвигами, происходит трансформация институционального управления в национальной экономике, в том числе в пространственной сфере. Поэтому обозначенные в Стратегии пространственного развития до 2025 г. новые направления и формы диверсификации экономического роста нуждаются в своей конкретизации и теоретическом обосновании.

В настоящее время актуальной проблемой пространственной реализации государственной политики регионального развития, серьезно снижающей ее эффективность, является практика использования «дублирующих» себя инструментов регионального развития, локализованных на одной и той же территории. Многоканальное финансирование по «верному» принципу свидетельствует о необходимости проведения анализа инструментов территориального развития с точки зрения их приспособленности к решению стратегических задач пространственного регулирования.

Опираясь на теорию вопроса, возможно проведение различных группировок институтов и инструментов регионального развития. Традиционный подход, получивший широкое освещение в научной литературе, это классификация в зависимости от того, кому принадлежит прерогатива создания и управления – федеральному центру или региональным и муниципальным властям.

Возможно также вести речь об организационно-правовых принципах оформления институтов пространственного регулирования. Тогда, с одной стороны, можно выделить так называемые «материальные» институты, то есть организационно сформированные, имеющие структурное оформление и территориальные границы (геостратегические территории, особые экономические зоны, перспективные экономические центры и др.). С другой стороны, практикуются так называемые «процессуальные» инструменты территориального развития, то есть имеющие конкретные временные интервалы своего применения («длящиеся во времени») и нацеленные на решение конкретной экономической задачи (например, государственные программы, национальные проекты, территориальные и отраслевые проекты).

Однако, есть еще один аспект формирования инструментальной базы пространственного регулирования, который, к сожалению, не нашел должного отражения в нормативных документах и практике регионального развития. Регуляторные механизмы, отвечающие задачам пространственного стратегирования, выполняют двойную функцию: с одной стороны, являются инструментами управления пространственной структурой экономики в целом и направлены на обеспечение территориальной целостности и единства экономического пространства страны, и, в тоже время, выступают инструментами развития территории своей локализации, укладываясь в стратегию ее развития, то есть решают социально-экономические задачи конкретного региона.

Проведение градации инструментов управления с точки зрения их нацеленности на решение задач политики пространственного развития позволит преодолеть ситуацию, при которой большинство форм территориальной организации экономики рассматривается одновременно и как форма пространственного стратегирования. Такой подход к структурированию экономического пространства требует своего теоретико-методологического обоснования и

должен опираться на систему стратегических целей регионального развития.

Целеполагание пространственной стратегии состоит в обеспечении устойчивого и сбалансированного пространственного развития, направленного на сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорение темпов экономического роста и технологического развития, а также обеспечение национальной безопасности страны [Стратегия, 2019]. Таким широким толкованием целевых ориентиров управления пространственной системой экономики объясняется и чрезвычайно широкий набор инструментов территориального развития, используемых в региональной практике.

В случае же, если целеполагание стратегирования экономического пространства определяется более узко, а, именно, как формирование некоего «опорного» каркаса экономики, служащего для реализации макроэкономических целей государственной политики регионального развития, то перечень инструментов пространственного регулирования сократится. Императивом пространственного развития в этом случае, скорее всего, становятся цели обеспечения связанности экономического пространства за счет повышения инфраструктурной обеспеченности и цели обеспечения национальной безопасности страны.

Таким образом, для повышения управляемости пространственной системы экономики представляется необходимым выделения двух контуров инструментов регулирования: узкого и широкого. Первый контур предполагает идентификацию инструментов пространственного стратегирования как таковых в отличии от инструментов развития территории, имеющих более узкое компонентное содержание. Второй включает в себя практически любой инструмент территориального развития, который рассматривается одновременно и как форма стратегирования экономического пространства.

Определенный вклад в решение проблемы может внести своего рода «ретроспектива» тех инструментов, которые были успешно или неуспешно использованы в региональной практике социально-экономического развития страны. С этой целью целесообразно проанализировать сложившийся инструментарий развития территорий, а также дать оценку «новациям» пространственного регулирования, получившим правовые основания своего применения в системе стратегического планирования.

Законодательные основы институционального обеспечения пространственного регулирования

Перспективы совершенствования политики пространственного регулирования в системе стратегического планирования связаны с уточнением целеполагания пространственного стратегирования и выбором соответствующего инструментария организации экономического пространства, отвечающего долгосрочным целям регионального развития. Поэтому анализ институционального обеспечения территориального развития с точки зрения целей управления пространственной структурой и задач, сформулированных в нормативных актах, регулирующих данную сферу, представляет несомненный интерес.

В качестве основополагающих документов, составляющих законодательную базу пространственного регулирования экономики, следует рассматривать Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», Указ Президента Российской Федерации от 08.11.2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации», который в свою очередь базируется

на ФЗ «О безопасности» от 28.12.2010 № 390-ФЗ и ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ, а также Стратегию пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. [Стратегия, 2019].

Очень важно связать инструменты территориального развития, как активно практикуемые, так и перспективные, с теми целями и задачами, которые определены в соответствующих правовых актах. Так, в соответствии с федеральным законом об основах государственной региональной политики до 2025 г. задача инфраструктурного обеспечения пространственного развития наряду с задачей привлечения частных инвестиций в экономику регионов и муниципалитетов и стимулирования их к наращиванию собственного экономического потенциала может рассматриваться как наиболее значимая в современной государственной региональной политике.

При этом опорной точкой формирования пространственной структуры российской экономики выступает такая регуляторная новация как «отрасли экономической специализации», учитывающие конкурентные преимущества субъектов федерации в международном, межрегиональном и межмуниципальном сотрудничестве. В качестве инструментов пространственной трансформации определены государственные программы развития отдельных отраслей, инвестиционные программы госкорпораций и акционерных обществ с государственным участием с учетом стратегий социально-экономического развития макрорегионов, субъектов РФ и муниципальных образований.

Помимо задачи изменения пространственной структуры экономики, рассматриваемой, прежде всего, с точки зрения обеспечения инфраструктурной связанности экономического пространства, в ФЗ об основах государственной политики регионального развития обозначена и задача привлечения частных инвестиций в негосударственный сектор экономики на региональном и местном уровнях. Решать ее планируется с помощью формирования территорий с особыми условиями ведения предпринимательской деятельности, таких как особые экономические зоны, индустриальные и технологические парки и других. Отметим, что эти традиционные инструменты развития выступают, прежде всего, как формы привлечения инвестиций в экономику региона своей локализации и фактически действуют на принципах частно-государственного партнерства. Думается, что, являясь институтами развития территории, они не могут в полной мере позиционироваться как механизмы пространственного стратегирования, поскольку имеют более узкие цели своей деятельности.

Принципиально новые моменты в организации пространственного развития появляются с переходом на принципы стратегического планирования в соответствии с ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ и Указом Президента Российской Федерации от 08.11.2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации». В соответствии с ними архитектура документов стратегического планирования в пространственной сфере, разрабатываемых на федеральном уровне, включает в себя стратегию пространственного развития Российской Федерации, определяющую приоритеты, цели и задачи регионального развития, и стратегии социально-экономического развития макрорегионов.

Новое наполнение, которое получила пространственная компонента политики регионального развития в этих документах, состоит в следующем. Основные законодательно оформленные цели и задачи в системе стратегического планирования определяются на основе тесной взаимосвязи и взаимозависимости социально-экономического развития и национальной безопасности страны. Институциональные основы формирования эффективной

пространственной структуры начинают рассматриваются, в том числе, и через призму обеспечения интересов государства в области безопасности страны.

На этом основании в Стратегии 2025 происходит выделение, например, такой формы пространственной организации как «геостратегическая территория», включающей две категории субъектов: «приграничные геостратегические территории» и «приоритетные геостратегические территории». Эта пространственная единица отражает новый подход к регулированию, при котором над целями «запуска» регионального экономического роста могут превалировать цели общегосударственной безопасности и территориальной целостности. С точки зрения теоретико-методологического обоснования целей и назначения тех или иных инструментов пространственного развития возникает потребность в их систематизации по принципу политической и экономической «субъектности».

Еще один аспект, нашедший отражение в системе документов стратегического планирования, на который следует обратить внимание, состоит в том, что формирование пространственной структуры экономики связывается с созданием многополярной модели с многочисленными территориями с особыми условиями ведения предпринимательской деятельности. А стратегические задачи регулирования экономического пространства предлагается решать с помощью широкого набора инструментов, таких как [Стратегия, 2019]: макрорегионы (всего 12); перспективные экономические центры, сгруппированные на основе их вклада в национальную экономику (от 1% вклада в совокупный ВВП до 0,2% вклада ежегодно); минерально-сырьевые, агропромышленные, научно-образовательные центры; инвестиционные площадки; особые «геостратегические территории». В качестве ключевого направления совершенствования пространственной организации экономики рассматривается процесс формирования новых центров экономического роста субъектов Российской Федерации, базирующихся на перспективных производственных специализациях.

К сожалению, отсутствие в Стратегии 2025 четких критериев не позволяет выстроить иерархию инструментов пространственного регулирования, законодательно обосновав их разный статус и целевую ориентацию. Думается, что к инструментам первого контура пространственного стратегирования, максимально отвечающим целям повышения связанности экономического пространства, следует отнести макрорегионы, сформированные на основе территориальной, географической общности и схожести социально-экономических условий рядом расположенных субъектов Федерации. В Стратегиях социально-экономического развития макрорегионов [Стратегии...макрорегионов, www], относящихся к документам стратегического планирования, такие цели как усиление межрегионального сотрудничества, реализация крупных межрегиональных инвестиционных проектов, предотвращение дублирования инвестиционных проектов и необоснованной конкуренции субъектов Российской Федерации нашли наиболее четкое отражение. Однако практическая реализация этих законодательных инициатив пока остается под вопросом, так же как и не прекращаются дискуссии о целесообразности выделения самого макрорегиона как единицы пространственного регулирования при наличии федеральных округов.

Итак, на основе анализа законодательной базы можно сделать вывод, что, к сожалению, институциональные основы моделирования пространственной структуры экономики в системе программных документов стратегического планирования оказались, мягко говоря, недооформленными. Представленные в них инструменты территориального развития перечислены как бы «скопом» без должной привязки к целям и задачам пространственной стратегии. Отсутствие четкого понимания критериев построения пространственной структуры

экономики приводит к тому, что многие механизмы ее регулирования выглядят как «пересекающиеся множества».

В отношении целеполагания есть основание утверждать, что соединение в системе стратегического планирования двух императивов – «социально-экономическое развитие» и «обеспечение национальной безопасности» приводит к появлению в политике пространственного развития так называемой политической «субъектности» наряду с экономической. Это, в определенном смысле, меняет представление о содержании политики управления пространственным развитием. Возникает необходимость систематизации инструментария пространственного стратегирования, на основании включения тех или иных форм организации экономической деятельности в широкий или узкий контур регулирования.

Инструменты развития территории и «новации» пространственной стратегии

С целью формирования институционального блока, отвечающего целям пространственного стратегирования, целесообразно проанализировать сложившийся инструментарий развития территорий. Если начать с рассмотрения давно известных и широко практикуемых форм пространственной организации хозяйственной деятельности, то речь пойдет, прежде всего, об особых экономических зонах (ОЭЗ) и территориях опережающего развития (ТОР).

В настоящее время в России насчитывается 43 ОЭЗ, из которых 24 промышленно-производственных, 7 технико-внедренческих, 10 туристско-рекреационных и 2 портовые [Особые...зоны, [www](#)]. Они представляют собой часть региона с льготным режимом предпринимательской деятельности и позиционируются правительством как один из наиболее значимых инструментов региональной политики, имеющей целью привлечение прямых инвестиций в определенные виды деятельности, локализованные на конкретной территории.

В настоящее время условия функционирования ОЭЗ меняются с учетом международных санкций, принятых в отношении России, которые затрагивают ключевые сферы экономики, в том числе высокотехнологические производства, инвестиционную и экспортную деятельность, Экономические зоны могут сыграть заметную роль в импортозамещении и выстраивании новых производственных цепочек. В связи с этим правительством РФ недавно приняты решения, касающиеся создания еще более привлекательных условий для частных инвесторов, облегчающие получения статуса резидента зоны. К ним относятся сокращение сроков принятия решений при подаче заявки на резиденство с 40 до 15 дней благодаря заключению единого договора между Минэкономразвития, управляющей компанией, региональными и муниципальными властями, а также разрешение подавать паспорт инвестора вместо бизнес-плана [Комитет Госдумы, [www](#)]. Кроме того, в очередной раз предлагается провести перегруппировку ОЭЗ, объединив промышленно-производственные и технико-внедренческие типы зон в промышленно-технологические, тем самым сократив их количество.

В целом позволительно утверждать, что ОЭЗ являются, прежде всего, инструментом привлечения инвестиций в развитие инфраструктуры региона, что не тождественно по своему содержанию процессу пространственного стратегирования экономики. При этом они не содержат в себе императива комплексного социально-экономического развития регионов своей локализации в их административных границах, а сам регион не выступает в данном случае как объект пространственного регулирования.

Еще одним традиционным инструментом являются территории опережающего развития

(ТОРы) [ФЗ № 473], которые так же как и ОЭЗ имеют целью привлечение инвестиций в экономику соответствующего административно-территориального образования и фактически действуют на принципах частно-государственного партнерства. Безусловным плюсом этого инструмента является практически не ограниченные сроки их функционирования (по закону они могут создаваться на срок до 70 лет), а также особая роль, которая им отводится на территориях монопрофильных муниципальных образований (моногородов) и закрытых административно-территориальных образований. В настоящее время их количество насчитывает 89 ТОР в моногородах, 3 ТОР в закрытых административно-территориальных образованиях, 21 ТОР на Дальнем Востоке [Территории..., www].

Механизм ТОР позволяет создать привлекательные условия для частного инвестора, предоставляя своим резидентам льготный режим налогообложения, доступ к финансовым и информационным ресурсам, поддержку малого предпринимательства. Так, например, недавно для участников ТОР был законодательно увеличен период применения пониженных тарифов страховых взносов до конца 2024г., который ранее ограничивался тремя годами со дня их создания. А в Дальневосточном федеральном округе и во Владивостоке он установлен до конца 2025 г.

В качестве следующего инструмента территориального развития рассмотрим индустриальные парки и промышленные технопарки, которые представляют собой специально подготовленные площадки для обеспечения быстрого запуска производственных проектов, тестирования новых технологий и товаров. На начало 2022г. в России действует 369 таких площадок в 67 субъектах федерации, при этом 250 из них – частные. На основании данных ежегодного отраслевого обзора Минпромторга России за год их число выросло на 10% [Обзор, 2022].

В российской региональной практике представлены два типа парков, различающихся своими возможностями – гринфилд или браунфилд. Первые создаются, как правило, с «нуля», что требует значительных капиталовложений и могут обеспечить своих резидентов большими по размерам участками земли и свободными мощностями по электро-, газо- и водоснабжению. Здесь размещается крупный и средний бизнес с высокой долей иностранных компаний. Так на конец 2021г. более 53% инвестиций на производственных площадках были сделаны крупными иностранными компаниями [Обзор, 2022].

Вторые, напротив, находятся на освоенных территориях, иногда на избыточных площадях действующих предприятий, поэтому могут предоставить участникам более развитую инфраструктуру, но имеют больше ограничений. Среди резидентов здесь преобладают малые и средние предприятия, главным образом, российские со средними объемами вложения средств. Кроме того, действуют 34 комплексных индустриальных парка, сочетающих характеристики первых и вторых.

Принципиальным отличием индустриальных парков от ОЭЗ и ТОР состоит в том, что они создаются по инициативе именно региональных властей, а также частных компаний, получая при этом заметную поддержку со стороны федерального центра. Так, например, по решению правительства с начала 2022 г. начнет действовать новая мера поддержки частных индустриальных парков и промышленных технопарков в виде предоставления бюджетных субсидий, позволяющих компенсировать до 50% затрат на инфраструктуру, оборудование, присоединение к инженерным сетям и погашение кредитов. Эта мера коснется тех площадок, которые созданы в моногородах, на геостратегических территориях и в регионах, реализующих индивидуальные программы развития [Правительство, 2021].

Итак, индустриальные парки и технопарки как инструмент развития территории характеризуется компактным размещением, концентрированной локализацией и тяготеет скорее к отраслевым инструментам развития, поскольку является универсальной площадкой для размещения и запуска новых производств. Исходя из стоящих перед индустриальными парками задач, данный механизм, как и ОЭЗ, и ТОРы, не может быть отнесен к инструментам пространственного регулирования в узком смысле слова, а лишь включен во второй (широкий) контур инструментов пространственного регулирования.

С включением пространственной составляющей в систему стратегического планирования политика регионального развития пополнилась новыми инструментами управления территорией. Однако не все из них, к сожалению, получили четкие критерии идентификации и нуждаются в теоретико-методологическом обосновании. Необходимо раскрыть специфику тех «новаций» пространственного регулирования, которые вошли в институциональный блок Стратегии 2025 г., соотнеся их, прежде всего, с целями обеспечения сбалансированного пространственного развития.

На стратегическую перспективу пространственная структура российской экономики связывается, в частности, с формированием перспективных экономических центров, к которым можно отнести территорию одного или нескольких муниципальных образований, вносящих заметный вклад в экономический рост Российской Федерации или субъекта Федерации в среднесрочном и долгосрочном периодах [Стратегия, 2019]. Однако, представляется, что использование этого инструмента для целей стратегирования экономического пространства имеет ряд ограничений.

Классификация перспективных экономических центров на основе количественного вклада в ВВП страны, представленная в Стратегии 2025, позволяет рассматривать в этом качестве практически все административные столицы российских регионов, а также крупные города, научно-образовательные, агропромышленные и минерально-сырьевые центры. Получается, что практически вся территория страны оказывается покрытой сетью перспективных экономических центров, между которыми федеральный центр будет вынужден делить государственное финансирование, обостряя конкурентную борьбу между регионами. Возникает сомнение, что использование перспективных экономических центров в таком виде в полной мере отвечает целям сбалансированного пространственного развития и сокращению межрегиональных различий.

В качестве следующего инструмента управления пространственной организацией экономики определены региональные инвестиционные площадки как территории с особым режимом ведения предпринимательской деятельности. Так же как и перспективные экономические центры их предлагается создавать с опорой на так называемые «эффективные производственные специализации», рассматриваемые как совокупность тех видов экономической деятельности, которые обусловлены конкурентными преимуществами отдельного региона [Стратегия, 2019]. Однако здесь существует коллизия с выбором отраслей, отнесенных к отраслям специализации территории. Как показывает региональная практика, довольно часто, они оказываются непривлекательными для инвесторов на местах, поскольку определяются «наверху».

Поиск инструментов территориального развития, которые могли бы обеспечить достижение целевых ориентиров пространственного стратегирования, подталкивает к тому, чтобы уделить особое внимание геостратегическим территориям. Эта «новация» пространственной организации экономики определяется как территории в границах одного или нескольких

субъектов Федерации, имеющая существенное значение для обеспечения территориальной целостности и безопасности, а также отличающаяся определенными условиями жизни и ведения хозяйственной деятельности [Стратегия, 2019].

К геостратегическим территориям отнесены 22 субъекта Федерации, граничащие со странами, входящими в Европейский союз, в Евразийский экономический союз, а также с другими странами, так называемые приграничные геостратегические территории. Кроме того, к числу геостратегических территорий относятся 24 субъекта Федерации, имеющих эксклавное положение, национальные и экономико-географические особенности, в том числе, значительно удаленные от центральной России, так называемые приоритетные геостратегические территории.

В отличие от рассмотренных выше инструментов пространственного регулирования доминантой выделения этих территорий является цели не чисто инвестиционного характера, а национально-стратегическая составляющая, то есть, в первую очередь, речь идет об обеспечении интересов безопасности и целостности экономического пространства. Отнесенным к геостратегическим территориям субъектам Федерации отводится роль «транспортного коридора» между центром страны и соседними государствами и повышения экономического потенциала за счет трансграничного сотрудничества. По факту, более половины российских регионов выступают как предмет особого регулирования со стороны федеральных и региональных властей. Очевидно, что геостратегическая территория в практике регионального развития может быть отнесена к первому контуру инструментов пространственного стратегирования.

Напомним, что сущностным моментом для выделения инструментов пространственного стратегирования, является, на наш взгляд, признак обеспечения ими единства экономического пространства, опирающегося на инфраструктурную связанность территории. Границы их применения, чаще всего, очерчиваются совокупностью нескольких административно-территориальных образований в пределах макрорегиона, федерального округа и (или) одного субъекта Федерации. Помимо этого, точкой приложения инструментов стратегирования могут быть пространственные единицы, являющиеся носителем интересов национальной безопасности страны, такие, например, как геостратегические территории. Иными словами, к инструментам пространственного стратегирования первого контура могут быть отнесены лишь некоторые формы организации экономического пространства.

Отличительным же признаком иных механизмов пространственного регулирования, которые следует рассматривать, прежде всего, как инструменты развития территорий и которые решают более узкие задачи, является нацеленность на инвестиционное развитие региона своей локализации за счет создания особого режима ведения предпринимательской деятельности. К их числу можно отнести перспективные экономические центры, отрасли экономической специализации, индустриальные парки, особые экономические зоны, территории опережающего развития и другие.

Являясь подвижным механизмом, реагирующим на изменение экономической ситуации, эта часть блока институционального обеспечения пространственного развития постоянно обновляется, включая все новые элементы. Так, например, начиная с 2019г. проходят апробацию инструменты территориального развития, которые выводят запуск инвестиционного цикла на уровень федерального округа. С этой целью в Центральном федеральном округе создан Совет при инвестиционном уполномоченном, который обобщает лучшие практики по привлечению инвестиций во всех регионах округа и реализует подход, исключаящий

дублирование проектов и распыление средств [Практика, www]. В Крыму и Севастополе действует такой специфический инструмент как особые административные районы (ОАР), где сведения о работающих здесь крупных инвесторах исключаются из всех возможных реестров во избежание санкционного давления на них, при этом им предоставляются всевозможные льготы для ведения бизнеса [Инвесторы, 2021].

Таки образом, можно сделать вывод, что в региональной практике наиболее востребованными являются те инструменты пространственного регулирования, которые за счет формирования особого режима ведения предпринимательской деятельности позволяют обеспечить приток инвестиций в экономику конкретного региона. В результате пространственная реализация государственной политики регионального развития сталкивается с заметной проблемой, серьезно снижающей ее эффективность. Речь идет об использовании «дублирующих» себя инструментов регионального развития, локализованных на одной и той же территории, когда, например, в границах уже действующего индустриального парка формируется ОЭЗ, на территории действующей ОЭЗ создается перспективный экономический центр или на «геостратегической территории» возникает ОЭЗ и т.д.¹

Представляется, что инструментарий стратегирования экономического пространства не может ограничиваться только теми конструкциями, которые связаны с созданием преференциальных режимов ведения предпринимательской деятельности, и нуждается в идентификации, исходя из целей пространственной политики.

Заключение

Пространственное регулирование в рамках государственной политики регионального развития связывается, главным образом, с повышением управляемости территориями через выстраивание вертикали исполнительной власти. Однако успешная реализация целей пространственного стратегирования требует и соответствующего инструментария. Концентрированное использование в границах одной и той же локации многочисленных инструментов территориального развития, принципиально не различающихся по своим целям и условиям ведения хозяйственной деятельности, вызывает рассредоточение инвестиционных ресурсов государства и формирует схему многоканального финансирования.

Результаты проведенного анализа позволяют сделать вывод, что институциональный блок пространственного развития в системе стратегического планирования нуждается в своей доработке. Отсутствие четких критериев построения пространственной структуры приводит к тому, что ее элементы выглядят как «пересекающиеся множества», а инструменты пространственного регулирования часто дублируют друг друга. При этом новые механизмы развития территорий, учитывающие перспективные экономические специализации и другие конкурентные преимущества субъектов Федерации, связываются, главным образом, с предоставлением льготных условия для потенциальных инвесторов. По существу, они не являются «новыми», поскольку используют хорошо известный набор методов и рычагов.

¹ В 2021 году, например, на площадках индустриальных парков было создано четыре ОЭЗ, преимущественно промышленно-производственного типа: ОЭЗ «Иваново» (площадка Родники); ОЭЗ ППТ «Новгородская» (Новгородская область), ОЭЗ ППТ «Оренбуржье» (Оренбургская область) и ОЭЗ ППТ «Стабна» (Смоленская область). В начале 2022 года к ним добавилась ОЭЗ «Третий Полюс» на территории Курской области / Обзор индустриальных парков России 2022.

Перспективным решением этой проблемы стало бы проведение инвентаризации инструментов регионального развития в соответствии с целями и задачами пространственного стратегирования. Многообразие форм пространственной организации, чрезмерная «фрагментарность» структуры экономики, представленной в Стратегии 2025, объясняется, как раз, недостаточной ее нацеленностью на решение комплексных задач пространственного развития.

Систематизация инструментария стратегирования экономического пространства остается важным вопросом государственной политики регионального развития. В рамках стратегического планирования появляются новые моменты, связанные с добавлением императива «политической субъектности» к императиву «экономической субъектности» при решении задач пространственного регулирования, что расширяет представление о содержании политики управления пространственным развитием.

К сожалению, недостаточная проработанность теоретических аспектов усложняет проведение градации инструментов стратегирования внутри институционального блока, что снижает качество государственного управления территориальным развитием. Представляется, что выделение широкого и узкого горизонта целей политики пространственного стратегирования, на основании чего возможно оформление двух контуров инструментов пространственного регулирования, различающихся по целеполаганию и формам реализации, имеет как теоретическое, так и практическое значение. Это позволяет выстроить иерархию действующих в границах конкретного региона форм организации хозяйственной деятельности, избежав их дублирования, согласовав между собой инструменты управления разного уровня и содержания, обеспечив достижение целевых показателей стратегического планирования в этой сфере.

Библиография

1. Инвесторы смогут спрятаться от санкций в Крыму. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2021/03/21/862477-investori-smogut>
2. Комитет Госдумы поддержал законопроект об упрощении получения статуса резидента ОЭЗ. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/komitet_gosdumy_podderzhal_zakonoproekt_ob_uproshchenii_polucheniya_statusa_rezidenta_oez.html
3. Обзор промышленных парков России. 2022. URL: <https://indparks.ru/materials/edition/obzor-industrialnykh-parkov-rossii-2022/>
4. Правительство утвердило правила поддержки частных промышленных технопарков. Постановление от 10 августа 2021 года №1325. URL: <http://government.ru/news/43010/>
5. Практика привлечения инвестиций в федеральный округ. URL: <https://smarteka.com/practices/praktika-privlechenia-investitsij-v-federal-nuj-okrug>
6. Стратегии социально-экономического развития макрорегионов. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/strategicheskoe_planirovanie_prostranstvennog_o_razvitiya/strategii_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_makroregionov
7. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р. URL: http://static.government.ru/media/files/tUVAIqUtT_08o60RktoOX122JjAe7irNxc.pdf
8. Территории опережающего развития. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/instrumenty_razvitiya_territoriy/tor/
9. Указ Президента Российской Федерации от 08.11.2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации».
10. Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».
11. Федеральный закон от 1 мая 2022 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в статью 427 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» 4 мая 2022. Принят Государственной Думой 20 апреля 2022 года. Одобрен

Советом Федерации 26 апреля 2022 года.

12. Федеральный закон от 28.06.2014 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172-ФЗ.

13. Федеральный закон от 28.12.2010 «О безопасности» № 390-ФЗ.

14. Федеральный закон от 29.12.2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

Tools of spatial strategizing of the economy: legal framework and practice of application

Irina N. Domnina

PhD in Economics, Associate Professor,
Leading Researcher,

Department of Federal relations and regional development,
Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences,
117218, 32, Nakhimovskii ave., Moscow, Russian Federation;
e-mail: indfin.61@mail.ru

Abstract

The system of institutions and instruments of regional development used in modern practice both at the federal and subfederal levels is very extensive. However, their suitability for the formation of a new spatial structure of the economy in accordance with the foundations of state policy in the field of strategic planning requires its own assessment. For almost two decades, institutions of territorial development have taken their place in the state regional policy in our country. There are certain approaches to their classification in the scientific literature. The design of the spatial exponent in the strategic planning system has received a new set of regulation tools. However, the institutional block of spatial strategizing has not received a proper theoretical and methodological justification. Many regulatory innovations need to be identified, without which it is impossible to reveal their specificity against the background of numerous forms of spatial organization with special conditions for economic activity in the Russian regions. The lack of subordination of tools with each other leads to their duplication in the territory of localization. The situation in which most of the practiced tools for the development of the territory are actually identified with the tools of strategizing, significantly reduces the quality of regional policy. It seems necessary to classify the tools of territorial regulation, based on the goal-setting and objectives of the spatial development strategy, highlighting two contours of tools.

For citation

Domnina I.N. (2022) Instrumentarii prostranstvennogo strategirovaniya ekonomiki: pravovaya baza i praktika primeneniya [Tools of spatial strategizing of the economy: legal framework and practice of application]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 12 (6A), pp. 133-145. DOI: 10.34670/AR.2022.71.64.016

Keywords

Spatial regulation, tools for the development of the territory, strategic planning, innovations in spatial strategy, economics.

References

1. Federal'nyi zakon ot 1 maya 2022 g. № 121-FZ «O vnesenii izmenenii v stat'yu 427 chasti vtoroi Nalogovogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii» 4 maya 2022. Prinyat Gosudarstvennoi Dumoi 20 aprelya 2022 goda. Odobren Sovetom Federatsii 26 aprelya 2022 goda [Federal Law No. 121-FZ of May 1, 2022 “On Amendments to Article 427 of Part Two of the Tax Code of the Russian Federation” on May 4, 2022. Adopted by the State Duma on April 20, 2022. Approved by the Federation Council on April 26, 2022].
2. Federal'nyi zakon ot 28.06.2014 «O strategicheskome planirovanii v Rossiiskoi Federatsii» № 172-FZ [Federal Law of June 28, 2014 “On Strategic Planning in the Russian Federation” No. 172-FZ].
3. Federal'nyi zakon ot 28.12. 2010 «O bezopasnosti» № 390-FZ [Federal Law of 28.12. 2010 “On Security” No. 390-FZ].
4. Federal'nyi zakon ot 29.12.2014 g. № 473-FZ «O territoriyakh operezhayushchego sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya v Rossiiskoi Federatsii» [Federal Law No. 473-FZ of December 29, 2014 “On Territories of Advanced Social and Economic Development in the Russian Federation”].
5. Investory smogut spryatat'sya ot sanktsii v Krymu [Investors will be able to hide from sanctions in Crimea]. Available at: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2021/03/21/862477-investori-smogut> [Accessed 06/06/2022]
6. Komitet Gosdumy podderzhal zakonoproekt ob uproshchenii polucheniya statusa rezidenta O EZ [The State Duma Committee supported the draft law on simplifying obtaining the status of a SEZ resident]. Available at: https://www.economy.gov.ru/material/news/komitet_gosdumy_podderzhal_zakonoproekt_ob_uproshchenii_polucheniya_statusa_rezidenta_oez.html [Accessed 06/06/2022]
7. Obzor industrial'nykh parkov Rossii. 2022 [Overview of industrial parks in Russia. 2022]. Available at: <https://indparks.ru/materials/edition/obzor-industrialnykh-parkov-rossii-2022/> [Accessed 06/06/2022]
8. Praktika privlecheniya investitsii v federal'nyi okrug [The practice of attracting investments in the federal district]. Available at: <https://smarteka.com/practices/praktika-privlecheniya-investitsij-v-federal-nyj-okrug> [Accessed 06/06/2022]
9. Pravitel'stvo utverdilo pravila podderzhki chastnykh promyshlennykh tekhnoparkov. Postanovlenie ot 10 avgusta 2021 goda № 1325 [The government approved the rules for supporting private industrial technology parks. Decree of August 10, 2021 No. 1325]. Available at: <http://government.ru/news/43010/> [Accessed 06/06/2022]
10. Strategii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya makroregionov [Strategies for socio-economic development of macro-regions]. Available at: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/strategicheskoe_planirovanie_prostranstvennogo_razvitiya/strategii_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_makroregionov [Accessed 06/06/2022]
11. Strategiya prostranstvennogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2025 g. Rasporyazhenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 13 fevralya 2019 g. № 207-r [Strategy for Spatial Development of the Russian Federation for the period up to 2025. Decree of the Government of the Russian Federation dated February 13, 2019 No. 207-r]. Available at: http://static.government.ru/media/files/tUVA1qUtT_08o60RktoOX122JjAe7irNxc.pdf [Accessed 06/06/2022]
12. Territorii operezhayushchego razvitiya [Territories of advanced development]. Available at: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/instrumenty_razvitiya_territoriy/tor/ [Accessed 06/06/2022]
13. Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 08.11.2021 g. № 633 «Ob utverzhdenii Osnov gosudarstvennoi politiki v sfere strategicheskogo planirovaniya v Rossiiskoi Federatsii» [Decree of the President of the Russian Federation of November 8, 2021 No. 633 “On Approval of the Fundamentals of State Policy in the Sphere of Strategic Planning in the Russian Federation”].
14. Ukaz Prezidenta RF ot 16.01.2017 № 13 «Ob utverzhdenii Osnov gosudarstvennoi politiki regional'nogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2025 goda» [Decree of the President of the Russian Federation of January 16, 2017 No. 13 “On Approval of the Fundamentals of the State Policy of Regional Development of the Russian Federation for the period up to 2025”].