

Приоритетные геостратегические регионы Стратегии пространственного развития России

Н.Н. Михеева

УДК 332.142; 332.146

DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2025-3-40-55

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы выбора объектов приоритетной государственной поддержки в документах стратегического планирования. Оценен подход к определению геостратегических территорий в Стратегии пространственного развития России, принятой в 2019 г., и новой версии документа, принятой в 2024 г. Показано, что критерии отнесения регионов к числу геостратегических (или «негеостратегических») не конкретны, что не позволяет нацеливать государственную поддержку на решение тех проблем в развитии регионов, которые обусловлены их геостратегическим положением. Показано, что выбор в качестве целевых показателей для приоритетных геостратегических регионов опережающих темпов роста экономики и качества жизни населения не был обоснованным, целевые показатели объективно были недостижимы. Представлены оценки использования институциональных механизмов, обеспечивающих приоритетность развития геостратегических регионов: государственных программ и преференциальных режимов. Рассмотрены вопросы реализации нового приоритета пространственного развития – опорных населенных пунктов в геостратегических регионах.

Ключевые слова: стратегия пространственного развития; приоритеты пространственного развития; геостратегические территории; преференциальные режимы; опорные населенные пункты

Введение

Результаты реализации Стратегии пространственного развития¹ (Стратегия-2019) в научной литературе оцениваются по-разному, в большинстве случаев признается, что в том виде, в котором документ был принят, он не мог стать и не стал работоспособным [Бухвальд, 2023; Лексин, Швецов, 2024]. Тем не менее использованный в нем подход к развитию российского пространства как сложной системы, а не набора отдельных регионов, несомненно, представляет собой полезный опыт, который был учтен при разработке новой версии (Стратегия-2024)².

¹ Стратегия пространственного развития РФ на период до 2025 года. Утв. Расп. Правительства РФ от 13.02.2019. № 207-р.

² Стратегия пространственного развития РФ на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года. Утв. Расп. Правительства РФ от 28.12.2024. № 4146-р.

Дифференцированный подход к реализации мер государственной поддержки регионов в зависимости от их социально-экономических и географических особенностей провозглашен в качестве ключевого принципа в «Основах государственной политики регионального развития России»³, закреплён в обоих вариантах Стратегии. Его реализация предполагает выбор объектов для селективной государственной поддержки, соответствующих заданным критериям, определение приоритетов их развития и использование различных инструментов региональной политики для разных типов регионов.

В Стратегии-2019 в качестве приоритетных были выделены перспективные центры экономического роста с различной специализацией и геостратегические территории. Подходы к определению и приоритетных специализаций субъектов РФ, и перспективных центров роста оказались непродуктивными и не нашли своего продолжения в новой версии Стратегии. То же случилось и с одним из специальных инструментов Стратегии-2019 – выделением макрорегионов. Проблема типологизации регионов с точки зрения приоритетности их развития не решена и в новой версии Стратегии. Однако выбор в качестве приоритетов для государственной поддержки геостратегических территорий является общим для обеих версий документа, причем критерии их определения не изменились.

На примере геостратегических территорий в статье оценена практика использования мер селективной государственной поддержки в Стратегии-2019, а также новые подходы к определению приоритетных регионов и механизмов реализации приоритетов в Стратегии-2024.

Определение геостратегических территорий

Понятие геостратегической территории как институциональной новации было введено в Стратегии-2019, где оно определено как «территория в границах одного или нескольких субъектов РФ, имеющая существенное значение для обеспечения устойчивого социально-экономического развития, территориальной целостности и безопасности РФ, характеризующаяся специфическими условиями жизни и ведения хозяйственной деятельности»⁴. В новой Стратегии определение уточнено: территория «...которая требует дополнительных ресурсов в связи со специфическими условиями жизни и ведения хозяйственной деятельности». По сути, такое определение можно отнести к любому субъекту РФ, поскольку каждый из них имеет «существенное значение для обеспечения устойчивого развития, территориальной целостности и безопасности страны». Конкретности не добавляет и требование дополнительных ресурсов в связи со специфичностью региона, которое также можно отнести к любому из них.

³ Об утверждении Основ государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 года. Указ Президента РФ от 16.01.2017. № 13.

⁴ См. указанный документ. С. 3.

В Стратегии-2019 к числу геостратегических были отнесены два типа территорий: 1) эксклавы и 2) субъекты РФ, расположенные в Дальневосточном, Северо-Кавказском федеральных округах и Арктической зоне, а также приграничные субъекты РФ⁵. В Стратегии-2024 перечень геостратегических территорий расширился за счет новых субъектов РФ, при этом часть приграничных регионов из перечня исключена, вместо них в число геостратегических вошли приграничные муниципальные образования на границе РФ с недружественными странами.

По мнению ряда экспертов, которое мы поддерживаем, разделение всех субъектов РФ по факту на две группы: «геостратегические» и остальные («негеостратегические») не находит аргументированного обоснования [Валентик, 2019; Домнина, 2020; Дружинин, 2024]. Принцип появления у региона геостратегического статуса скорее географический, общей чертой является их периферийное положение и удаленность от центральных регионов страны, однако в число геостратегических вошли далеко не все периферийные территории. Уровень развития, структура экономики, бюджетная обеспеченность геостратегических регионов различаются кардинально, в группе оказались регионы с самым высоким и самым низким показателями среднедушевого ВРП. Критерии отнесения к числу геостратегических так называемых «национальных регионов» или регионов с самым низким уровнем развития также не выдерживаются, поскольку геостратегическими названы только часть субъектов РФ, которые соответствуют этим признакам.

В обеих версиях Стратегии к числу приоритетных с точки зрения получения государственной поддержки отнесены территории субъектов РФ, на которых реализуются государственные программы, включенные в раздел «Сбалансированное региональное развитие» перечня государственных программ РФ, то есть геостратегическими являются территории субъектов РФ, на которых реализуются государственные программы, а государственные программы, в свою очередь, разработаны для регионов, которые относятся к геостратегическим. Однако помимо указанных действует ряд других региональных программ, в частности, индивидуальные программы развития для 10 субъектов РФ, которые отстают по показателям доходов населения, уровню инвестиций, но лидируют по уровню безработицы и бедности. Эти регионы не относятся к числу приоритетных или геостратегических, но пользуются специальными мерами государственной поддержки.

Существует рассогласованность в выборе приоритетных направлений развития в документах разного уровня. В Стратегии-2019 для геостратегических регионов приоритетные направления развития и целевые показатели были заданы

⁵ После принятия Стратегии-2019 изменения и дополнения в документ вносились распоряжениями Правительства РФ 5 раз (Расп. от 31.08.2019. № 1945-р, 23.03.2021. № 719-р, 16.12.2021. № 3633-р, 25.06.2022. № 1704-р, 30.09.2022. № 2877-р.). В результате Стратегия была дополнена определением приграничных муниципальных образований, а также критериями оказания им приоритетной государственной поддержки.

напрямую. В Стратегии-2024 указано, что при определении приоритетов геостратегических регионов должны быть учтены приоритеты федеральных округов, хотя очевидно, что это положение должно относиться и ко всем остальным регионам. Более того, при определении приоритетов геостратегических регионов необходимо учитывать еще и положения соответствующих государственных программ, чтобы не нарушать иерархию документов, закрепленную законом «О стратегическом планировании в РФ» (ФЗ-172). Стратегия пространственного развития – это документ федерального уровня, призванный максимально вовлечь пространство в достижение национальных целей, т.е. по большому счету она должна представлять собой «взгляд сверху» на роль и место каждого региона в достижении национальных целей. В соответствии с ФЗ-172 такая Стратегия является документом верхнего уровня, на основании которого разрабатываются субнациональные стратегии и программы от уровня макрорегионов до муниципалитетов. В этой связи странно определять ее приоритеты на базе действующих государственных программ, которые разработаны изолированно для каждого из регионов, не согласованы друг с другом, а иногда – и с документами верхнего уровня.

Приоритетность геостратегических территорий в Стратегии-2019 предполагала в качестве целей показатели роста экономики и качества жизни, опережающие среднестрановые значения. В новой Стратегии в отношении геостратегических регионов (субъектов РФ и федеральных округов) в качестве целевых заданы показатели по динамике населения и среднедушевого ВРП только для Дальнего Востока и новых регионов, для остальных достижение конкретных количественных показателей не предполагается.

Геостратегические регионы в Стратегии-2019

Перечень геостратегических территорий в Стратегии пространственного развития 2019 г. включал 43 субъекта РФ, территория которых полностью входит в число геостратегических и 4 субъекта РФ, территория которых входит частично, из них территория 21 субъекта РФ отнесена к числу *приоритетных* геостратегических регионов (ГСР).

Общей чертой последних является их периферийное положение по отношению к центральной части страны, по всем остальным признакам они различаются кардинальным образом. Так, в их числе оказались добывающие регионы Севера и Дальнего Востока с самыми высокими в стране уровнями среднедушевого ВРП и регионы Северного Кавказа с самыми низкими значениями этого показателя. В среднем по ГСР ВРП на душу населения в номинальном выражении не достигает среднероссийского уровня, однако разрыв между показателями Арктической зоны РФ и Северного Кавказа составляет более 10 раз, а на уровне субъектов РФ (Ненецкий автономный округ и Республика Ингушетия) – более 70 раз. Характерно, что отношение среднедушевого ВРП первых 10 и последних 10 регионов, которое в Стратегии-2019 входило в число целевых показателей,

определяется именно геостратегическими регионами. В первую десятку, кроме Москвы и Санкт-Петербурга, входят 8 геостратегических регионов, в последней десятке все регионы, кроме Адыгеи и Тувы, геостратегические.

На территории геостратегических регионов, по данным за 2023 г., проживало 23,9 млн человек, почти половина которых приходится на Северный Кавказ, по сравнению с 2018 г. доля населения ГСР увеличилась с 16,1 до 16,3% (табл. 1). За рассматриваемый период население увеличилось на Северном Кавказе и в эксклавах, причем сильнее всего – в Калининградской области. Долгосрочные тренды депопуляции на Дальнем Востоке и в Арктической зоне РФ не изменились.

Таблица 1. Показатели социально-экономического развития геостратегических регионов в 2018–2024 гг., %

Регион	Доля в населении РФ		Доля в ВРП РФ		Отношение среднедушевого ВРП к РФ		Отношение среднедушевых денежных доходов к РФ	
	2018	2023	2018	2023	2018	2023	2018	2024
Дальний Восток	5,5	5,4	6,2	6,4	111,0	119,6	90,3	94,4
Северный Кавказ	6,7	7,0	2,4	2,3	35,7	32,5	73,7	65,8
Калининградская область	0,7	0,7	0,5	0,5	80,4	70,8	80,5	73,3
Республика Крым и Севастополь	1,6	1,7	0,6	0,6	37,6	36,7	69,0	72,5
АЗРФ	1,6	1,6	5,9	6,6*	360,7	408,6*	153,0	155,3
ВСЕГО**	16,1	16,3	15,6	16,0*	96,1	98,4*	83,8	81,5

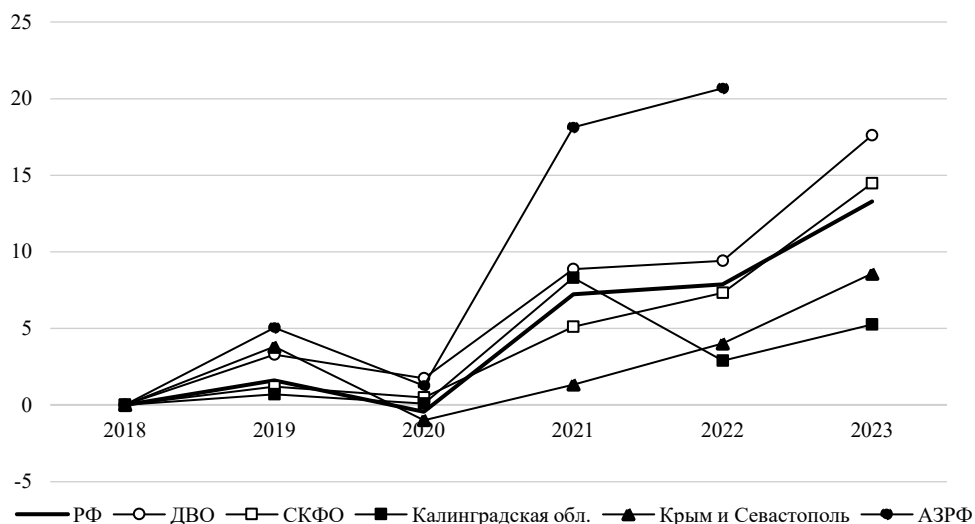
Примечание. Данные по геостратегическим субъектам РФ, входящим в состав ДФО и СКФО, представлены в разрезе федеральных округов. Новые регионы в анализ не включены из-за отсутствия статистической информации.

*2022 г.; ** Статистические данные публикуются Росстатом в целом по АЗРФ без распределения по субъектам РФ. Поскольку Чукотский автономный округ и отдельные муниципальные образования Республики Саха (Якутия) входят в состав АЗРФ и ДФО, то во избежание двойного счета показатели по Чукотке и муниципалитетам Якутии из сводного показателя в случаях, если имелись соответствующие данные, вычитались.

Источник табл. 1, 2. Расчеты автора по данным Росстата.

В Стратегии-2019 приоритетность развития геостратегических регионов предполагала опережающие темпы роста их экономики. Реально добиться опережающего роста удалось только для арктических регионов (рисунок). Темпы роста ВРП всех геостратегических регионов, исключая Крым и Севастополь, были близки к среднероссийским, на Дальнем Востоке они оказались немного выше среднероссийских, на Северном Кавказе – немного ниже. В Калининградской области вплоть до 2022 г. темпы также находились на уровне, близком к среднероссийскому. Для отдельных субъектов РФ, входящих в число геостратегических, ситуация сильно различается, в ряде регионов темпы роста ВРП не только не опережали среднероссийские, но и не достигали их.

Абсолютизировать показатель темпов ВРП, учитывая кардинальные изменения условий развития российской экономики, не стоит. Тем более что целевая установка обеспечить опережающие темпы роста экономики всех геостратегических субъектов РФ изначально была нереализуемой, поскольку в их числе оказались регионы, сильно различающиеся по уровню развития, структуре экономики, социально-экономической ситуации, многолетним накопленным проблемам, решить которые за относительно короткий период с ограниченными ресурсами в принципе невозможно.



Темпы прироста среднедушевого ВРП геостратегических регионов
в 2018–2023 гг. по отношению к 2018 г. накопленным итогом, %

Более корректно оценивать прогресс в развитии геостратегических регионов с точки зрения изменения их относительного положения в экономике. В этом отношении заметно меняются позиции только Арктической зоны, за счет которой доля ГСР в суммарном ВРП увеличилась с 15,6% в 2018 г. до 16% в 2022 г., для всех остальных регионов доля в ВРП не изменилась, для Северного Кавказа снизилась. Для регионов АЗРФ увеличился отрыв от среднероссийских показателей среднедушевого ВРП, незначительно выросло отношение среднедушевого ВРП к российскому показателю для Дальнего Востока, для остальных ГСР отставание от среднероссийского показателя увеличилось.

Обеспечивать приоритетное развитие ГСР предполагалось за счет опережающих темпов инвестирования в их экономику. На долю геостратегических регионов пришлось 20% всех накопленных за период 2019–2023 гг. инвестиций в основной капитал, более 77% которых составили инвестиции в АЗРФ и Дальний Восток (табл. 2).

Таблица 2. Структура накопленных за период 2018–2023 гг. инвестиций в основной капитал геостратегических регионов, %

Регион	Региональная структура инвестиций	Средства		Бюджет		
		собственные	привлеченные	всего	федеральный	субъектов РФ
РФ	100	54,9	45,1	18,6	8,6	8,8
Дальний Восток	8,8	43,9	56,1	12,3	7,5	3,8
Северный Кавказ	3,2	33,1	66,9	43,8	31,3	10,3
Калининградская область	0,5	56,6	43,4	24,8	12,9	9,2
Республика Крым и Севастополь	1,1	27,0	73,0	63,5	49,6	13,0
АЗРФ	6,7	45,6	54,4	6,5	3,9	2,1
Всего ГСР	20,0	42,4	57,6	18,4	12,4	4,9
Доля ГСР в РФ	20,0	15,5	25,6	19,8	28,8	11,2

В структуре накопленных инвестиций доля привлеченных средств выше среднероссийской для всех геостратегических регионов, исключая Калининградскую область. Для всех регионов, кроме Дальнего Востока и Арктики, в составе привлеченных средств явно доминируют инвестиции из федерального бюджета. Особенно велика зависимость от бюджетных вливаний для Крыма и Севастополя (более 63% от общего объема инвестиций за период реализации СПР составили бюджетные средства, половина всех ресурсов поступили из федерального бюджета). На Северном Кавказе бюджетными были свыше 43% всех накопленных инвестиций, на долю федерального бюджета пришлось более 31%. На Дальнем Востоке и в Арктике доля бюджетных инвестиций ниже среднероссийской, что не означает «независимость» данных регионов от государственных капвложений; в отраслевой структуре инвестиций доминируют транспорт и добыча полезных ископаемых, проекты в которых реализуются преимущественно госкомпаниями.

Новый приоритет Стратегии пространственного развития – опорные населенные пункты

Включение в число объектов пространственной политики в Стратегии-2024 муниципальных образований ознаменовало собой попытку комплексного подхода к развитию «перспективных центров экономического роста» и системы расселения. «Муниципализация» Стратегии началась с внесения в Стратегию-2019 в 2022 г. положения о приоритетных приграничных муниципальных образованиях и определения их перечня. В действующей Стратегии-2024 пространственные приоритеты представлены на уровне опорных населенных пунктов (ОНП), к каковым отнесены «населенные пункты, приоритетное развитие которых способствует достижению национальных целей и обеспечению национальной безопасности, в том числе за счет обеспечения доступности образования,

медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализации иных потребностей для жителей прилегающей территории»⁶.

Единый перечень приоритетных опорных населенных пунктов определяется решением штаба Правительственной комиссии по региональному развитию и используется при выделении средств федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ для финансирования их развития. Утвержденный в декабре 2024 г. Единый перечень ОНП включает 2160 населенных пунктов во всех субъектах РФ.

Представленная в Стратегии-2024 типологизация ОНП построена по функциональному принципу, в зависимости от их роли в достижении приоритетов пространственного развития; критерии определения ОНП и прилегающих территорий были утверждены Правительством РФ.

На территории геостратегических регионов определено 438 ОНП (табл. 3).

Таблица 3. Опорные населенные пункты в геостратегических регионах

Регион	Кол-во ОНП	Доля населения, проживающего в ОНП	Критерии определения ОНП				
			ядро городской агломерации или вхождение в агломерацию	критическая инфраструктура	социальные услуги	обеспечение национальной безопасности	крупный инвестиционный проект
Дальний Восток	213	72,8	12	17	128	22	31
Северный Кавказ	135	53,1	14	0	106	2	13
Калининградская область	20	74,0	2	0	7	6	5
Крым	23	52,6	1	2	16	1	3
АЗРФ	31	25,6	2	2	16	4	2
ВСЕГО	422	54,0	31	21	273	35	54

Источник. Единый перечень опорных населенных пунктов РФ утвержден президиумом (штабом) Правительственной комиссии по региональному развитию в РФ (протокол от 16 декабря 2024. № 143 пр.). Численность населения РФ по муниципальным образованиям на 1 января 2024 года. (Стат. бюллетень). Росстат. М., 2024.

В Едином перечне ОНП РФ тип опорных населенных пунктов представлен не для всех муниципальных образований в отдельных субъектах РФ, поэтому приведены данные только по 422 муниципалитетам. Например, из типов ОНП нет наукоградов, поскольку в ГСР они отсутствуют, ЗАТО есть только в Арктической зоне РФ на территории Мурманской области и на Дальнем Востоке

Подавляющее большинство опорных населенных пунктов во всех регионах, исключая Калининградскую область, реализуют функцию оказания социальных

⁶ Указанный выше документ. С. 4.

услуг, в том числе для населения прилегающих территорий. Потенциальными центрами экономического роста выступают ОНП, в которых предполагается реализация крупных инвестиционных проектов, но в перечне их немногим более 12%. Наибольшая их доля сосредоточена в южных регионах Дальнего Востока: в Забайкальском, Приморском, Хабаровском краях. По количеству ОНП, реализующих функции национальной безопасности, лидируют Дальний Восток (Приморский и Хабаровский края) и Калининградская область.

Очевидно, что при существующей системе расселения добиться более или менее равномерного распределения населения между ОНП и прилегающими территориями невозможно. Особенно остро эта проблема стоит на территориях с дисперсным расселением и слаборазвитой транспортной сетью. На территории АЗРФ в опорных населенных пунктах проживает лишь четверть населения, три четверти рассредоточены на прилегающих территориях. В такой ситуации приоритетом государственной поддержки должно являться не столько развитие собственно опорного пункта, сколько организация коммуникации между ним и прилегающими территориями с использованием современных средств связи и цифровых инструментов. В Крыму и на Северном Кавказе, где плотность населения высока, население между ОНП и прилегающими территориями распределяется примерно поровну, однако и в этом случае коммуникации между ними остаются важнейшей проблемой.

Формирование системы расселения, с одной стороны, отвечающей современным условиям и вызовам, с другой – не допускающей дальнейшего сжатия освоенного пространства и обезлюдивания больших территорий, на основе приоритетного развития опорных населенных пунктов можно расценивать как попытку государства целенаправленно воздействовать на пространственную структуру расселения. Такая попытка может быть успешной в случае, если удастся направить импульс приоритетного развития от ОНП к прилегающим территориям. Однако существуют значительные риски, что селективная поддержка ОНП при сохранении проблем в развитии прилегающих территорий, особенно удаленных, будет стимулировать миграцию населения из таких территорий и затухание в них экономической деятельности. Показателен в этом отношении еще советский опыт переселения «неперспективных деревень», который стал мощным толчком сокращения численности сельского населения. Отток населения из прилегающих к ОНП территорий может стать дополнительным стимулом к усилению миграционного оттока населения из геостратегических регионов.

Механизмы реализации Стратегии

План реализации Стратегии-2019 не предполагал создания специальных экономических механизмов для ее претворения в жизнь. В Стратегии-2024 также не предусмотрено создание специальных механизмов для геостратегических регионов, предполагается комплексное использование уже имеющихся инструментов регулирования пространственного развития.

На практике основным механизмом реализации Стратегии для геостратегических регионов стали государственные программы социально-экономического развития. Практика применения программно-целевого подхода в постсоветской России, в том числе в регулировании регионального развития, породила множество терминов, суть которых различить непросто: федерально-целевые программы, комплексные программы, государственные программы и комплексные государственные программы, наконец, индивидуальные программы и национальные программы развития регионов. В отношении геостратегических регионов действуют государственные программы, в рамках которых осуществляется бюджетное финансирование развития регионов, механизмы последнего для разных программ различаются.

Госпрограмма «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» является комплексной, в ее составе реализуются другие документы стратегического планирования, включая Национальную программу социально-экономического развития Дальнего Востока. В программе предусмотрено предоставление субсидий из федерального бюджета на реализацию планов социального развития центров экономического роста субъектов РФ. Государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны РФ» также реализуется как комплексная. В ней предложен специальный механизм реализации, в соответствии с которым 50% обязательных платежей, подлежащих уплате в федеральный бюджет (юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, которые применяют преференциальные режимы), а также организациями, реализующими отобранные инвестиционные проекты на ее территории, направляются на мероприятия, создающие условия для выравнивания показателей качества жизни в АЗРФ с общероссийскими. Предполагается предоставление преференций для резидентов АЗРФ, оказание государственной поддержки созданию объектов инфраструктуры, реализации планов социального развития центров экономического роста.

Финансовый механизм реализации госпрограммы «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» предполагает предоставление субсидий из федерального бюджета регионам для софинансирования мероприятий по их социально-экономическому развитию, а также региональных программ устойчивого развития предприятий энергетики и жилищно-коммунального хозяйства. В госпрограмме «Социально-экономическое развитие Калининградской области» государственная поддержка идет в форме субвенции из федерального бюджета бюджету Калининградской области на осуществление переданных полномочий РФ по обеспечению поддержки юридических лиц, ведущих деятельность на территории Калининградской области, и резидентов региональной ОЭЗ.

В госпрограмме «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя» государственная поддержка в рамках программы осуществляется в форме субсидий из федерального бюджета региональным бюджетам для софинансирования расходных обязательств, возникающих при реализации программы.

Мониторинг достижения целевых показателей госпрограмм проводится Минэкономразвития РФ⁷, по его результатам эффективность реализации программ близка к 100%. Независимые оценки в научной литературе не столь оптимистичны. В большинстве случаев реализация госпрограмм позволяет поддерживать стабильную социально-экономическую ситуацию в геостратегических регионах, однако достичь поставленных в программах целей опережающего роста экономики и качества жизни населения, диверсификации структуры экономики, развития обрабатывающих производств и пр. не удастся [Минакир, 2021; Дорошенко и др., 2024; Амирова, 2022].

Ни в одной из версий Стратегии не отражено, каким образом реализация госпрограмм должна обеспечивать достижение целей пространственного развития или вносить вклад в их достижение. В большинство государственных программ изменения вносились в 2024 г., однако в настоящий момент они не согласованы со Стратегией-2024, более того, не все программы были согласованы и с предыдущей версией, по крайней мере, в программах Дальнего Востока и Арктики упоминаний о Стратегии-2019 нет.

Открытыми остаются вопросы о включении в госпрограммы приоритетов Стратегии-2024, относящихся к развитию опорных населенных пунктов и о правилах распределения субсидий из федерального и региональных бюджетов ОНП различного типа.

Государственные программы используют механизм прямого финансирования из федерального бюджета путем предоставления субсидий и субвенций. В качестве институциональных механизмов привлечения в геостратегические регионы инвестиций (прежде всего частных) используются различные формы преференциальных режимов хозяйствования.

Специальный правовой режим особой экономической зоны (ОЭЗ) действует на территории Калининградской, Магаданской областей и Крыма. ОЭЗ туристско-рекреационного типа созданы во всех северокавказских республиках, кроме того, в Чеченской Республике действует ОЭЗ промышленно-производственного типа.

Лидером среди геостратегических регионов по использованию преференциальных режимов является Дальний Восток. В настоящее время здесь действуют 16 территорий опережающего роста (ТОР) (во всех дальневосточных регионах, кроме Магаданской области), режим «Свободный порт Владивосток» действует в пяти дальневосточных регионах. Две территории опережающего роста созданы в Арктической зоне и 3 на Северном Кавказе (2 в Дагестане и одна в Ставропольском крае). Кроме того, правовой режим специального административного

⁷ Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации за 2023 год. URL: https://www.economy.gov.ru/material/departments/d19/otchetnost_o_hode_realizacii_gos_programm_rf/svodnye_godovye_doklady_o_hode_realizacii_i_ocenke_effektivnosti_gos_programm_rf/ (дата обращения: 03.03.2025).

района (САР) действует на территории островов Русский (Приморский край) и Октябрьский (Калининградская область).

Оценки деятельности дальневосточных территорий с преференциальными режимами находятся в диапазоне от оптимистичных до сдержанных и даже негативных [Одинцова, 2023; Леонов, 2020; Борщевский, 2024]. По некоторым данным, преференциальные режимы призваны обеспечить свыше двух третей экономического роста и до четверти инвестиций в регионы ДФО [Бычков, 2024; Савченко, 2022]. В то же время признается, что расходы на поддержание преференциальных режимов достигают 70% всех бюджетных расходов на развитие ДФО [Гулидов, 2021]. Существует ряд проблем функционирования преференциальных режимов: значительные объемы региональных и федеральных налоговых льгот приводят к снижению бюджетных доходов, малые и средние предприятия слабо связаны с предприятиями-лидерами, реализуемые проекты редко формируют новые отрасли и содействуют диверсификации экономики, наиболее активными реципиентами льготных режимов стали сырьевые, а не инновационно-технологические компании.

В Северо-Кавказском федеральном округе положительный вклад преференциальных режимов связывается преимущественно с ростом инвестиций в туристско-рекреационный сектор экономики и ростом туристического потока. Однако заметного вклада туристского сектора в ВРП пока не наблюдается, более того, по данным Росстата, доля валовой добавленной стоимости туристской индустрии в ВРП округа снизилась с 5,7% в 2019 г. до 4,7% в 2022 г., причем такое снижение отмечалось для всех северо-кавказских субъектов РФ. На общие проблемы развития территорий с преференциальными режимами на Северном Кавказе накладывается региональная специфика [Ситкевич, Стародубровская, 2022; Амирова, 2022; Коновалова, 2020], связанная и низким уровнем инфраструктурной обеспеченности, нерешенностью земельных вопросов, низкой платежной дисциплиной и пр.

К числу успешных преференциальных режимов относят ОЭЗ в Калининградской области [Жуковский, 2024], однако в настоящий момент развитие региона существенно осложнено санкциями, проблемами транспортной изолированности.

Заключение

Выбор приоритетов пространственного развития является одним из важнейших инструментов региональной политики, обеспечивающих реализацию общенациональных целей. Однако проблемы определения приоритетных территорий с точки зрения их влияния на достижение национальных целей с учетом множества разнообразных факторов и условий, включая геостратегические, не решены ни в старой, ни в новой версиях Стратегии.

Необходимость приоритетного развития регионов, которые обеспечивают реализацию геостратегических интересов страны и национальной безопасности,

бесспорна, она учтена в обеих версиях Стратегии пространственного развития. Если в отношении приграничных муниципальных образований вопросов не возникает, то выбор конкретных субъектов РФ, вошедших в число геостратегических, научного обоснования не имеет. В Стратегии до сих пор не определены четкие критерии выбора геостратегических территорий. Разделение всех субъектов РФ по факту на «геостратегические» и «негеостратегические» не находит аргументированного обоснования; для проведения реально селективной региональной политики требуются типологизация всех регионов в соответствии с выбранными критериями и определение приоритетов развития и механизмов их реализации, соответствующих специфике каждого типа. Такие подходы неоднократно предлагались в научной литературе, однако не нашли отражения в тексте Стратегии.

Приоритетность развития геостратегических регионов в общем случае определяется как опережающие темпы роста экономических показателей и качества жизни в них, что, учитывая значительное количество таких регионов, существенные различия структуры и состояния их экономики, делает достижение этих целей практически нереальной задачей.

Другой нерешенной проблемой, общей для всех регионов, но особенно значимой для тех из них, которые получают существенные объемы бюджетного финансирования, является многоканальность государственной поддержки, поступающей в регионы в виде бюджетных субсидий и субвенций по различным программам, национальным проектам, грантам и пр. Предложения о разработке регионального разреза отраслевых стратегий, стратегий госкомпаний, других стратегических документов, позволяющих оценить реальные пропорции распределения финансовых ресурсов между регионами, неоднократно вносились научной общественностью, но не были приняты ни в первой, ни во второй версии Стратегии пространственного развития.

Развитие опорных населенных пунктов является новым приоритетом пространственного развития, который пока неизвестно как будет реализовываться на практике, нормативно-правовая документация, определяющая формы и методы государственной поддержки ОНП различных типов, еще не принята. Поскольку для финансирования их приоритетного развития предполагается привлечение ресурсов федерального бюджета, мониторинг происходящих изменений потребует оперативного изменения муниципальной статистики.

Литература/ References

- Амирова Э.А. Особенности реализации концепции «точек роста» в республиках Северного Кавказа // Экономика и предпринимательство. 2022. № 6. С. 589–594.
- Amirova, E.A. (2022). Features of the realization of the concept of “points of growth” in the republics of the North Caucasus. *Ekonomika i Predprinimatel'stvo*. No. 6. Pp. 589–594. (In Russ.).
- Борщевский Г.А. Федеральные и региональные институты развития преференциальных режимов Дальнего Востока // Политическая наука. 2024. № 1. С. 127–154.

- Borshchevskiy, G.A. (2024). Federal and regional institutions of development of preferential regimes of the Far East. *Political Science*. No. 1. Pp. 127–154. (In Russ.). DOI: 10.31249/poln/2024.01.05
- Бухвальд Е.М. Институциональные проблемы стратегирования пространственного развития // Федерализм. 2023. № 1(109). С. 80–98.
- Buchwald, E.M. (2023). Institutional problems of strategizing spatial development. *Federalism*. No. 1(109). Pp. 80–98. (In Russ.). DOI: 10.21686/2073–1051–2023–1–80–98
- Бычков А.А. Дальневосточные территории опережающего развития: как повысить комплексность оценки финансовых ресурсов? // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2024. № 11. С. 328–338.
- Bychkov, A.A. (2024). Far Eastern territories of advanced development: how to increase the comprehensiveness of financial resources assessment? *Vestnik Altajskoj Akademii Ekonomiki i Prava*. No.11. Pp. 328–338. (In Russ.).
- Валентик О.Н. Геостратегические территории как инструмент политики пространственного регулирования в экономике // Экономические науки. 2019. № 6 (175). С. 30–33.
- Valentik, O.N. (2019). Geostrategic territories as an instrument of spatial regulation policy in the economy. *Ekonomicheskie Nauki*. No. 6(175). Pp. 30–33. (In Russ.). DOI: 10.14451/1.17530
- Гулидов Р.В. К вопросу об оценке государственной политики по развитию Дальнего Востока России // Пространственная экономика. 2021. № 4. С. 143–167.
- Gulidov R.V. (2021). To the question of the evaluation of the state policy for the development of the Russian Far East. *Spatial Economics*. No. 4. Pp. 143–167. (In Russ.). DOI: 0.14530/se.2021.4.143–167
- Домнина И.Н. «Геостратегическая территория» как форма пространственного регулирования экономики // Вестник Института экономики РАН. 2020. № 6. С. 126–141.
- Domnina, I.N. (2020). “Geostrategic territory” as a form of spatial regulation of the economy. *Vestnik Instituta Ekonomiki RAN*. No. 6. Pp. 126–141. (In Russ.).
- Дорошенко С.В., Васильева Р.И., Литвинцев В.П. Государственная программа развития Дальнего Востока и ее эффективность для регионов // Проблемы прогнозирования. 2024. № 2. С. 113–124.
- Doroshenko, S.V., Vasil'yeva, R.I. and Litvinets, V.P. (2024). The Far Eastern Development Program and Effectiveness for Regions: Case-Study Assessment. *Studies on Russian Economic Development*. Vol. 35. No. 2. Pp. 237–245. (In Russ.).DOI: 10.1134/S1075700724020035
- Дружинин А.Г. Геополитические ориентиры стратегии пространственного развития России // Федерализм. 2024. № 4 (116). С. 5–22.
- Druzhinin, A.G. (2024). Geopolitical benchmarks of the strategy of spatial development of Russia. *Federalism*. No. 4 (116). Pp. 5–22. (In Russ.). DOI:10.21686/2073–1051–2024–4–5–22.
- Жуковский А.Д. Тенденции и перспективы развития особой экономической зоны в Калининградской области // Современная Европа. 2024. № 5. С. 162–175.
- Zhukovsky, A.D. (2024). Trends and prospects of the special economic zone development in the Kaliningrad region. *Contemporary Europe*. No. 5. Pp. 162–175. (In Russ.). DOI:10.31857/S0201708324050139

- Коновалова О.Н., Повагина Е.Е. Туристско-рекреационные особые экономические зоны в России: причины неэффективности // *Инновационная экономика и общество*. 2020. № 4(46). С. 58–67.
- Konovalova, O.N., Povagina, E.E. (2020). Tourist-recreational special economic zones in Russia: the reasons of inefficiency. *Innovative Economics and Society*. No. 4(46). Pp. 58–67. (In Russ.).
- Кузнецова О.В., Дружинин А.Г. К новой стратегии пространственного развития России // *Проблемы прогнозирования*. 2024. № 4 (205). С. 36–45.
- Kuznetsova, O.M., Druzhinin, A.G. (2024). On a Spatial Development Strategy for Russia. *Studies on Russian Economic Development*. Vol. 35. No. 4. Pp. 490–496. DOI: 10.1134/S1075700724700047
- Лексин В.Н., Швецов А.Н. Естественное и регулятивно-императивное в пространственном развитии России // *Федерализм*. 2024. Т. 29. № 2 (114). С. 5–31. DOI:10.21686/2073–1051–2024–2–5–31
- Lexin, V.N., Shvetsov, A.N. (2024). Natural and regulatory-imperative in the spatial development of Russia. *Federalism*. No. 2 (114). Pp. 5–31. (In Russ.). DOI:10.21686/2073–1051–2024–2–5–31
- Леонов С.Н. Преференциальные режимы созданных локальных точек роста и их влияние на экономику Дальнего Востока // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. 2020. № 3. С. 28–45. DOI: 10.15838/esc.2020.3.69.3
- Leonov, S.N. (2020). Preferential regimes of the created local growth points and their impact on the economy of the Far East. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*. No. 3. Pp. 28–45. (In Russ.). DOI: 10.15838/esc.2020.3.69.3
- Минакир П.А. «Восточная государственная социально-экономическая политика»: миссия (не)выполнима? // *Пространственная экономика*. 2021. № 2. С. 7–15. DOI:10.14530/se.2021.2.007–015
- Minakir, P.A. (2021). “Eastern state socio-economic policy”: mission (not) feasible? *Spatial Ekonomiks*. No. 2. Pp. 7–15. (In Russ.). DOI:10.14530/se.2021.2.007–015
- Одинцова А.В. Преференциальные территории в пространственном развитии Российской Федерации // *Федерализм*. 2023. № 2(110). С. 27–46. DOI:10.21686/2073–1051–2023–2–27–46
- Odintsova, A.V. (2023). Preferential territories in the spatial development of the Russian Federation. *Federalism*. No. 2(110). Pp. 27–46. (In Russ.). DOI:10.21686/2073–1051–2023–2–27–46
- Савченко А.Е. Дальневосточная политика как проблема построения развивающегося государства // *Мир России*. 2022. № 3. С. 54–74. DOI: 10.17323/1811–038X-2022–31–3–54–74
- Savchenko, A.E. (2022). Far Eastern policy as a problem of building a developing state. *Mir Rossii*. No. 3. Pp. 54–74. (In Russ.). DOI: 10.17323/1811–038X-2022–31–3–54–74
- Ситкевич Д.А., Стародубровская И.В. Стратегия развития Северного Кавказа: основные вызовы // *Экономическая политика*. 2022. № 3. С. 74–97.
- Sitkevich, D.A.; Starodubrovskaya, I.V. (2022). Development strategy of the North Caucasus: main challenges. *Economic Policy*. No. 3. Pp. 74–97. (In Russ.). DOI: 10.18288/1994–5124–2022–3–74–97

Для цитирования: Михеева Н.Н. Приоритетные геостратегические регионы Стратегии пространственного развития России // ЭКО. 2025. № 3. С. 40–55. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2025-3-40-55

Информация об авторе

Михеева Надежда Николаевна (Москва) – доктор экономических наук, профессор. Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН.
E-mail: mikheeva_nn@mail.ru; ORCID: 0000-0002-3852-1499
Scopus Author ID: 14041923100

Summary

N.N. Mikheeva

Priority Geostrategic Regions of Spatial Development Strategies for Russia

Abstract. The paper deals with the choice of objects for priority state support in strategic planning documents. The approach to the definition of geostrategic territories in the Strategy for Spatial Development of Russia adopted in 2019 and the new version of the document adopted in 2024 is evaluated. It is shown that the criteria for classifying regions as geostrategic (or “non-geostrategic”) are not specific, which does not allow targeting state support to solve those problems in the development of regions that are caused by their geostrategic position. It is shown that the choice of advanced economic growth rates and quality of life as target indicators for priority geostrategic regions was not justified, and the target indicators were objectively unachievable. The paper presents an assessment of the use of institutional mechanisms that ensure the priority development of geostrategic regions: state programs and preferential regimes. The author addresses the implementation of a new priority of spatial development – anchor settlements in geostrategic regions.

Keywords: *spatial development strategy; spatial development priorities; geostrategic territories; preferential management regimes; reference settlements*

For citation: Mikheeva, N.N. (2025). Priority Geostrategic Regions of Spatial Development Strategies for Russia. *ECO*. No. 3. Pp. 40–55. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2025-3-40-55

Information about the author

Mikheeva, Nadezhda Nikolaevna (Moscow) – PhD (Economics), Professor. Institute of National Economic Forecasting, RAS.
E-mail: mikheeva_nn@mail.ru; ORCID: 0000-0002-3852-1499
Scopus Author ID: 14041923100