

B.H. ЛЕКСИН

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ. НАМЕРЕНИЯ И ДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТЬ

Утвержденные Указом Президента России от 16 января 2017 г. № 13 «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» (далее – Основы) доживают последние месяцы. Судьба этого не имеющего аналогов в мире документа была во многом предопределена и чрезмерностью упоминаний на достижение его результатов, и возникновением новых обстоятельств бытия страны в период действия Основ. За это время в ведущих научных журналах было опубликовано более сотни обстоятельных статей известных экономистов и юристов, регионалистов и социологов, демографов и политологов, совмещавших глубокую аналитику и, как правило, критический анализ, выверенные рекомендации и прогностические оценки. Через два года после принятия Основ было опубликовано Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2019 г. № 207-р об утверждении «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.» (далее – Стратегия-2025), переключившее внимание властей всех уровней и экспертного сообщества на суть этого правительского документа, критиковавшегося еще до его обнародования. То же и еще более активно произошло после Распоряжения Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2024 г. № 4146-р об утверждении следующего этапа Стратегии-2025 – «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года» (далее – Стратегия-2030). Экспертные оценки обнаруживают во всех этих вышеуказанных официальных документах много дискуссионных положений. В статье рассматриваются два из них: недостаточный учет новых реалий в период действия Основ и Стратегий и неразрешаемая задача снижения территориальной дифференциации.

Ключевые слова: пространственное развитие, региональная политика, стратегии, экспертные оценки, «другая Россия», территориальная дифференциация, межбюджетные отношения.

JEL: R10, R11, R28, R50

***Основы и Стратегии пространственного развития:
экспертные оценки***

Специалисты насчитали около полутора сотен статей с упоминанием понятий «региональная политика» и «стратегия», опубликованных в 2015–2020 гг. [1]. В моем неполном досье по этому предмету за 2021–2025 гг. имеется более 120 публикаций, причем большинство из них представляют результаты глубоких профессионально выполненных исследований.

Таким образом, о региональной политике России и о Стратегии-2025, казалось бы, все сказано, но тем полезнее и ответственнее стало осмысление причин переключения внимания с политики на стратегию и *несоответствие намерений и результатов вышеуказанных документов*. Этую сложную научно-практическую задачу удачно решил наш коллега, доктор экономических наук А.Н. Швецов в двух статьях, приуроченных к завершению действия Стратегии-2025.

В первой из них [2] А.Н. Швецов убедительно пишет о «произвольности в понимании региональной политики, понятийной путанице и невнятности трактовок этого феномена... Не отличаются определенностью и соответствующие нормативные правовые документы..., где использованы три разных понятия – “региональная политика”, “государственная политика регионального развития”, “стратегия пространственного развития”. Первоначально, в середине 1990-х гг. президентским Указом было введено понятие “региональная политика”, под которой понималась система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны... Через 20 лет это направление государственной деятельности, согласно президентскому Указу¹ было переименовано в “государственную политику регионального развития”, под которой стала пониматься система приоритетов, целей, задач, мер и действий федеральных органов государственной власти по социально-экономическому и политическому развитию субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Еще через два года также правительственный решением от 3 февраля 2019 г. № 207-р² был введен новый документ – “Стратегия пространственного развития”, предметной областью которой выступает новая категория – “пространственное развитие” трактуемое как “совершенствование системы расселения и территориальной организации экономики, в т.ч. за счет проведения эффективной государственной политики регионального развития”» [2, с. 6].

Далее А.Н. Швецов анализирует правовую коллизию сосуществования в поле государственного регулирования регионального (простран-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 г. № 207-р (ред. от 30.09.2022) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

ственного) развития страны двух существенно различных документов: Основ и Стратегии-2025, отмечая, что второй из них «по ранжиру ниже, но по существу претендует на главную доктринальную роль... Стратегия стала де-факто новым воплощением региональной политики, расширив и запутав прежние представления о ней настолько, что свела “государственную политику регионального развития” до всего лишь способа реализации ее самой» [2, с. 6]. Автор считает, что было бы разумно вместо продления действия этих документов за пределы 2025 г. разработать и принять Указ Президента Российской Федерации «Система региональной политики в Российской Федерации» «как исчерпывающий свод общих положений о смысле, содержании, порядке организации и механизмах соответствующей деятельности органов власти. В дополнение к нему и на основе установленных им общих правил правительству следовало бы регулярно разрабатывать и принимать на определенный срок сугубо практический документ – федеральную программу государственного участия в решении отобранных проблем пространственного развития, в которой содержались бы предлагаемые для этого меры (экономические, организационные, инвестиционные)» [2, с. 7]. Предложение здравое, но А.Н. Швецов, умудренный опытом многолетней работы с федеральными, региональными и муниципальными органами власти, вряд ли тешит себя иллюзиями о его реализации.

Во второй статье [3] А.Н. Швецов, обоснованно характеризуя среду действия Основ как «период, насыщенный кардинальными реформами и острыми кризисами», назвал этот документ «конгломератом целей, объектов, органов и мер несогласованного и непоследовательного регулирования отдельных сторон региональной деятельности, не обеспечивающий синергии регулирования пространственного развития» и счел необходимым «для кардинального повышения результативности и эффективности региональной политики ее системное упорядочение». Автор предложил логичную структуру взаимосвязанных мер такого упорядочения, начиная с концептуально важнейшего и до сих пор нечетко выраженного обозначения «долговременных государственных интересов в развитии пространственной организации жизнедеятельности страны» [3, с. 26]. Разработанная А.Н. Швецовым структура мер «системного упорядочения» включает и такие его компоненты, как четкое установление места и роли региональной политики в системе государственного управления и ее взаимосвязей с другими государственными политиками, научно обоснованные критерии и порядок диагностики пространственного развития страны, наличие законодательно установленного взаимодействия бизнеса и государства при размещении производства и объектов инфраструктуры и ряд других столь же полезных. Наряду с этим автор, трезво оценивающий отечественные управлеченческие традиции, называет осуществление его предложений «сверхзадачей». Добавлю, что для ее решения, к сожалению, пока что нет ни заинтересованности федеральных, региональных и муниципальных властей, ни практиче-

ских потребностей бизнеса, ни должного потенциала научно-исследовательских коллективов.

Критически относясь к методам разработки и содержанию завершающихся в этом году Основ, Стратегии-2025, а также новорожденной Стратегии-2030 и солидаризируясь в этом отношении с большинством своих коллег, не могу не отметить, что указанные документы спровоцировали фактическое (хотя во многом навязанное свыше и часто формальное) вхождение понятий «региональная политика» и «стратегии пространственного развития» в предмет деятельности ряда федеральных, всех субфедеральных и многих муниципальных органов исполнительной и представительной власти. Заметно оживились и приобрели дискуссионную энергию исследования реалий и проблем пространственных трансформаций [4; 5].

Исключительно полно и глубоко представлен анализ новаций в разработке Стратегии-2030 в исследованиях О.В. Кузнецовой и А.Г. Дружинина [6]. В своей статье А.Г. Дружинин и В.А. Колосов [7], отдавая должное направленности Стратегии-2030 по сравнению с ее предшественницей на более гармоничное и сбалансированное пространственное развитие страны, попытке увязать документ с отраслевыми стратегиями, уходу от узкоотраслевого подхода, учету внешних вызовов, природно-климатических изменений и многим другим позитивным качествам новой «Стратегии», отмечают «недостатки, противоречия и пробелы документа: вероятность того, что имплементация концепции опорных населенных пунктов еще более ускорит депопуляцию сельской местности, невнимание к взаимосвязанности поселений разной людности, малым и средним городским агломерациям, полиэтническому составу жителей многих регионов страны, проблемам межрегионального и межмуниципального сотрудничества, неопределенность критериев выделения геостратегических территорий, путей и ограничений их развития в условиях внешнеполитического давления и др.» [7, с. 47].

В статье екатеринбургских ученых [8] рассмотрены редко анализируемые проблемы углубления межрегионального и межмуниципального взаимодействия и предложена методология изучения и организации такого взаимодействия с использованием кластерного подхода для установления и поддержания тесных связей между экономическими агентами, расположенными на двух и более территориях, и оптимального использования имеющихся ресурсов и потенциала. На конкретном примере³ показано, что его реализация позволит не только повысить экономическую активность муниципальных образований, входящих в кластер, но и преломить текущий тренд демографического развития – отток населения.

³ Волковский территориальный кластер в Свердловской области.

Новая общественно-политическая и экономическая среда реализации Основ

Годы действия Основ были одними из самых сложных для реализации любых долгосрочных намерений, выходящих за пределы начатых ранее или продолжающихся, но также подверженных действию форс-мажорных обстоятельств, бизнес-проектов. Во всем мире в этот период усилились неопределенности и риски, провоцирующее принятие нестандартных управленческих решений в большинстве сфер общественной жизни, что стало естественным следствием тотальной турбулентности протекания политических и социально-экономических процессов. Однако в России эта ситуация имела ряд особенностей, связанных с необходимостью постоянно принимать такие решения в течение почти ста последних лет [9].

С конца второго десятилетия XX в. до двадцатых годов текущего столетия Россия трижды (после октябрьской революции 1917 г., после начала либерально-рыночных реформ конца 80-х гг. XX в. и после 2014 г.) ввергалась в ситуацию форс-мажорных обстоятельств чрезвычайной остроты, кардинально изменявших ее место в мире и идеологию государства, правовые основы, суть и содержание экономических отношений, пространство страны и территориальную организацию общества, менталитет, пространственные движения населения и т.д.

Первый великий перелом привел к возникновению на месте монархической Российской Империи первого в мире социалистического государства, отказавшегося от ряда западных территорий (Польша, Финляндия, прибалтийские провинции), потерявшего миллионы людей в гражданской войне и в массовой белой эмиграции, построившего огромное федеративное государство СССР, ликвидировавшего частную собственность на средства производства и создавшего на этой основе мощную индустрию и крупное сельское хозяйство, сформировавшего новый тип советского человека, выигравшего Великую отечественную войну и потерявшего на ней десятки миллионов людей. Весь этот период в условиях аномальной неопределенности и рисков принимались и реализовывались не имевшие аналогов в мире нестандартные управленческие решения (коллективизация и индустриализация, военная эвакуация, формирование экономик окраинных союзных республик, освоение новых земель, волонтерская передача российского Крыма в состав УССР и др.).

Второй великий перелом начался с выходом РСФСР из состава СССР и объявлением России самостоятельным государством, с разрывом наложенных экономических и социальных связей с прежними союзными республиками и превращением десятков миллионов русскоязычного населения в иностранцев на территории 14 новых зарубежных государств. Была принята Конституция Российской Федерации с запретом государственной идеологии и фактической опорой на принципы либерализма, прав и свобод человека. Бывшие советские АССР

получили статус республик (государств), систему местных советов сменило местное самоуправление. Стремление власти не допустить возврата к СССР реализовалось в стимулировании формирования новых собственников и форс-мажорной приватизации (ваучеры, залоговые аукционы и т.п.) с сосредоточением большинства крупнейших рыночно ориентированных объектов в руках приближенного к власти олигархата. Открытость рынков обнаружила неконкурентность большинства предприятий. Тем не менее с начала 2000-х гг. были приняты нестандартные управленческие решения, не нивелировавшие обстоятельства аномальных неопределенности и рисков, но обеспечившие относительно стабильное функционирование экономики, финансов и социальной сферы.

Третий великий перелом, приведший к формированию принципиально новой ситуации неопределенностей и рисков, связан с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и города федерального значения Севастополя, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей Украины⁴. Ответом на эти государственные решения стали санкционные и дипломатические действия ряда государств, которые привели к почти полному разрыву экономических и гуманитарных отношений России с коллективным Западом – одним из крупнейших собственников, находившихся на территории страны предприятий, инвестором, поставщиком необходимых видов оборудования и комплектующих, автомобилей и самолетов, электроники и лекарств. Зависимость от них экономики, связности территорий, социальной сферы и обороноспособности страны была исключительно велика, и ее на первых порах лишь незначительно компенсировала политика импортозамещения. Резко сократились (фактически прекратились) поставки на Запад российских углеводородов и других природных ресурсов, на чем в значительной степени базировались доходы государства и ряда крупных товаропроизводителей. Санкционное давление кардинально усилилось после февраля 2021 г., и по состоянию на конец 2024 г. в отношении России введено более 28 тысяч различных ограничительных мер, а также санкции против третьих стран, хоть как-то связанных с Россией. Эти санкции становятся все более коллективными и долговременными,

⁴ Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»; Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ (ред. от 26.12.2024) «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики»; Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 6-ФКЗ (ред. от 26.12.2024) «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Луганской Народной Республики»; Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 7-ФКЗ (ред. от 26.12.2024) «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области Украины и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Запорожской области»; Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 8-ФКЗ (ред. от 26.12.2024) «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Херсонской области».

в связи с чем в России были приняты нестандартные управленческие решения, направленные на самодостаточность экономики и коренным образом изменяющие структуру федерального и региональных бюджетов, специализацию и размещение производств, структуру и параметры занятости, логистику, направления трудовой миграции и т.д., т.е. все составляющие региональной политики страны, указанные в ее Основах. Эта ситуация детально проанализирована в ряде предыдущих публикаций автора.

К сожалению, *никаких корректировок Основ* (также, как и Стратегии-2025) в связи с формированием принципиально иной общеполитической и экономической среды *не произошло*.

Не учитывались ни уникальные условия функционирования новых регионов России и изменения в связи с этим практически во всех регионах страны, ни общероссийские последствия государственной преференциальной политики в отношении дальневосточных и арктических территорий, ни новые естественные и корпоративно стимулируемые основания внутренней миграции и вахтовой организации труда, ни взаимосвязь агломерационных процессов и депопуляции территорий, ни воздействие СВО на самые разные аспекты жизнедеятельности страны, ее регионов и муниципалитетов. В связи с вышесказанным интерес представляет обстоятельная статья директора Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, члена-корреспондента РАН А.А. Широва и его коллег о количественных параметрах воздействия СВО на различные аспекты жизнедеятельности нашего государства. Авторы пишут: «Прямой вклад в экономический рост видов деятельности, связанных с обороной... увеличился с 28% в 2023 г. до 33% в 2024 г. ...

Открытые бюджетные источники позволяют оценить рост затрат на оборону в 2022–2024 гг. по сравнению с уровнем предыдущих лет в 2,0–2,5% от ВВП» [10, с. 18]. В статье показано, что влияние роста оборонных расходов на социально-экономические параметры функционирования страны многообразно: это не только рост выпуска продукции оборонного назначения, но и увеличение спроса на широкий спектр товаров и услуг, необходимых для ее производства, масштабные закупки товаров, необходимых для повседневного снабжения войск, и обеспечение денежного довольствия военнослужащих, а также отвлечение части трудоспособного населения на оборонные производства и в состав вооруженных сил. Авторы констатируют, что «по сравнению с ростом среднего заработка по экономике в целом в 2021–2024 гг. в 1,56 раза его рост в деятельности, связанной с производством оборонной продукции, составил 1,75–1,81 раза и что значительная часть трудоспособного населения была отвлечена на пополнение численности вооруженных сил: в первом квартале 2025 г. количество заключающих контракт с Министерством обороны составляло 50 тыс. чел. в месяц, а прирост спроса на человеческие ресурсы со стороны ОПК и вооруженных сил в 2022–2024 гг. можно грубо оценить в 1,6 млн чел. (2,2% от занятых в экономике) [10, с. 19–20].

Специалисты ежегодно публикуют материалы о серьезных изменениях в экономике страны в связи с санкционным давлением [11], о влиянии новаций в бюджетной политике на обеспечение суверенитета России [12], об экономических последствиях гибридной войны [13] и тотальной турбулентности [14], о формировании новых полюсов экономического роста [15] и о других обстоятельствах, которые должны были бы корректировать и параметры, и ожидаемую результативность российской региональной политики. Однако, как уже говорилось, никаких изменений в официальных документах, посвященных этой политике, за весь период действия Основ не производилось.

Намерения нивелирования территориальной дифференциации и возможности их осуществимости

Высокая территориальная дифференциация социально-экономического и расселенческого потенциала – одна из постоянных характеристик России. Исторически сложившаяся и усиливающаяся в последнее время неоднородность этого потенциала, по мнению многих специалистов, негативно воздействует на состояние экономики, социальной сферы и демографические процессы в большинстве российских регионов и муниципальных образований. Поэтому в течение всего постсоветского периода *остаются неизменными намерения федеральных, региональных и муниципальных властей в какой-то степени нивелировать такие различия*. Не случайно в п. 8 Основ сказано: «Результатами реализации государственной политики регионального развития должны стать: а) сокращение различий в уровне и качестве жизни граждан Российской Федерации, проживающих в различных регионах, а также в городах и сельской местности; б) сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов; в) достижение необходимого уровня инфраструктурной обеспеченности всех населенных территорий Российской Федерации». При этом полагают, что если огромное пространство экономической и социальной жизни нашей страны не может быть гомогенным на основе естественного саморазвития, то негативные последствия территориального неравенства можно хоть как-то сгладить с помощью регулятивно-императивных государственных мер [4]. В России, как и во всем мире, задействованы два основных типа таких мер:

1. Формирование различных организационно-правовых преференциальных режимов, создающих в масштабе конкретных поселений и относительно компактных территорий стимулы для экономической активности, привлечения сторонних инвестиций, снижения уровня локальной безработицы и т.п.

2. Межбюджетное регулирование, обеспечивающее повсеместное обеспечение конституционно и законодательно установленных социальных гарантий жизнеобеспечения населения.

Преференциальные режимы в течение десятилетий были предметом правовых, экономических и географических исследований [16–20].

С расширением отечественной практики таких режимов появляются исследования, анализирующие их как целостный предмет региональной политики. Так, в работе А.В. Одинцовой [21] сконцентрирована системно осмысленная информация о генезисе, побудительных причинах, результатах использования и проблематике преференциальных режимов в России и за рубежом. При этом автор рассматривает примеры не только традиционно описываемых особых зон в ирландском Шеноне и в КНР⁵, но и во Вьетнаме, где созданный 25 лет назад промышленный парк (1991 г.) позволил не только привлечь иностранные инвестиции, но и создать необходимые рабочие места для молодежи, увеличить доходы местных бюджетов от аренды земли. На сегодняшний день зоны экспортной переработки и индустриальные парки города Хошимина концентрируют около 1 700 действующих инвестиционных проектов, а всего в стране создано более 200 промышленных парков, в которых сосредоточено производство, использующее современные технологии и достижения цифровой экономики. Анализируя опыт создания и функционирования свободной экономической зоны (СЭЗ) в Южной Корее, А.В. Одинцова обращает внимание российского читателя на своевременность перехода от политики импортозамещения к экспортно ориентированной политике.

Столь же интересен и поучителен рассмотренный А.В. Одинцовой пример формирования современных индонезийских зон, начатый в 1988 г., когда стал действовать треугольник роста СИДЖОРИ: Сингапур – штат Джохор (Малайзия) – провинция Риау (Индонезия). Ныне в Индонезии действуют разные зоны свободной торговли и свободные порты, туристские зоны, технопарки, промышленные парки и специальные экономические зоны. Автор показывает особую уместность формирования преференциальных режимов там, где при массовости малого и среднего бизнеса, его экспортный потенциал невелик. Это характерно для ряда стран Африки, где ОЭЗ в последние годы стали основными механизмами широкомасштабного привлечения инвестиций и увеличения своего экспорта.

В первое пятнадцатилетие постперестроечной России примерами преференциальных режимов стали особые экономические зоны (ОЭЗ), находящиеся в юрисдикции федерального законодательства, исходным пунктом чего считается Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». Однако еще 24 октября 1990 г. Верховный Совет РСФСР принял Постановление о создании в Приморском крае СЭЗ «Находка»⁶. В нем указывалось, что эта зона создается «в целях... отработки новых форм хозяйствования в условиях перехода к рыночной экономике, с предоставлением льготного

⁵ Отмечая, что в Китае сформировалась достаточно сложная и многоуровневая интегрированная система зон со специальными условиями хозяйствования, аналогов которой нет ни в одной стране, и приводя данные об их впечатляющих успехах, А.В. Одинцова показывает проблемы функционирования китайских зон, которые следовало бы избежать в России.

⁶ Постановление Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1990 г. «О создании в Приморском крае в районе г. Находки свободной экономической зоны».

налогового и таможенного режимов». Более 20 лет назад автор настоящей статьи и А.А. Швецов писали: «Всего за один год, – с июля 1990 по июль 1991 г., – в России было объявлено о создании одиннадцати СЭЗ. Они занимали площадь около миллиона км² с населением 18,5 млн человек» [22, с. 111]. В тот период первые СЭЗ России стали своеобразными внутренними офшорами [23], и поэтому указанный федеральный закон «Об особых экономических зонах» упразднил все ранее существовавшие ОЭЗ, за исключением Калининградской (создана в 1996 г.) и Магаданской (1999 г.), и упорядочил принципы их создания и функционирования. В частности, закон с последующими поправками определил четыре типа ОЭЗ, а также перечень преференций и требований к резидентам каждой из них. Этот закон с даты принятия по конец 2024 г. был частично уточнен и дополнен более чем тридцатью федеральными законами. В официальном документе Минэкономразвития⁷ указывалось, что по состоянию на 1 июля 2022 г. на территории России действовали 44 ОЭЗ четырех типов. Из них – 25 зон промышленно-производственного типа, 7 зон технико-внедренческого типа, 10 зон туристско-рекреационного типа (в т.ч. в туристическом кластере) и 2 портовые зоны.

Федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» распространил преференциальный зональный режим на всю огромную территорию этой зоны, а Постановление Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2024 г. № 1314 «Об особенностях функционирования свободной экономической зоны на отдельных территориях субъектов Российской Федерации, прилегающих к территориям Украины, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и (или) Херсонской области» сформировало огромную преференциальную территорию на западе России.

В последние годы законодательно был определен преференциальный статус особо значимых территорий опережающего развития (TOP) и свободного порта Владивосток. В уже упомянутой выше Стратегии-2030 особо значимыми территориями уникального статуса и преференций названы «геостратегическая территория Российской Федерации» и опорные населенные пункты. Утвержденный Правительством Российской Федерации перечень содержит наименования более 2 000 опорных населенных пунктов.

В этом году О.А. Романовой и Г.Ф. Галиуллионой были опубликованы результаты исследований преференциальных режимов, уточнившие их перечень и проблематику результативности [24; 25]. Авторы пишут, что «по состоянию на 01.06.2024 г. преференциальный режим действовал в Российской Федерации на 901 территории. Самые массовые из них – индустриальные (промышленные) парки (377) и промышлен-

⁷ Отчет Минэкономразвития Российской Федерации о результатах функционирования особых экономических зон за 2023 год и за период с начала функционирования особых экономических зон. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/d46bf2e6b2448aca9d3e9ce71067f4d/otchet_oez_2023.pdf

ные кластеры (173). При этом половина преференциальных территорий была сосредоточена в 16 регионах, ТОР в моногородах расположены в 46 субъектах Федерации, среди которых есть как лидеры по числу преференциальных территорий (республики Татарстан, Башкортостан, Челябинская, Калужская, Свердловская области и др.), так и те, в которых помимо ТОР действуют не более 2–3 преференциальных территорий (Архангельская, Кировская, Мурманская области и др.)» [25, с. 65]. Всего авторы насчитали в России 110 ТОР и около 50-ти ОЭЗ⁸.

Российская практика организации *межбюджетных отношений* связана с результатами работы в начале 1990-х гг. группы специалистов Всемирного Банка, разработавшей и апробировавшей концептуальную модель так называемого «бюджетно-налогового федерализма» [26]. Руководитель этой группы Кристин Валлих объективно оценивала социальные последствия территориальной дифференциации России и считала целесообразным перераспределение части средств федерального бюджета администрациям регионов для хотя бы относительного выравнивания их возможностей выполнения социальных обязательств перед населением⁹. В этот период стали обиходными выражения «межбюджетные отношения», «дотационные регионы» и «бюджетное выравнивание», а затем Бюджетный кодекс России узаконил термины «межбюджетные трансферты», «дотации», «субсидии», «субвенции», «безвозмездные поступления». Методы расчета и технологии межбюджетного выравнивания постоянно усовершенствовались и закреплялись на общегосударственном нормативном уровне.

Современное состояние межбюджетного выравнивания и его побудительные причины исследованы отечественными юристами и экономистами [27; 28; 29]. Хорошим примером этого может служить одна из статей С.И. Шабельниковой в журнале «Федерализм» [30], в значительной мере основанная на данных Федерального закона от 27 ноября 2023 г № 520-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 г. и на плановый период 2025 и 2026 гг.» и Постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2022 г. № 2513 о новых методических основаниях распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации¹⁰. Автор пишет, что согласно

⁸ Рекомендую читателям ознакомиться с авторефератом и текстом добротной докторской диссертации Г.Ф. Галиуллиной, защищенной в Институте экономики УРО РАН в октябре 2025 г. по теме «Формирование и развитие преференциальных территорий России».

⁹ Во время обсуждений автором этой статьи и А.Н. Швецовым с Кристин Валлих в Москве и Вашингтоне проблематики межбюджетных отношений, она прозорливо говорила о долгосрочном («на десятилетия») характере необходимой федеральной поддержки большинства регионов нашей страны.

¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2022 № 2513 (ред. от 16.12.2024) «О внесении изменений в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и признании утратившим силу абзаца четвертого подпункта “б” пункта 3 изменений, которые вносятся в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2021 г. № 2435».

вышеуказанному Закону, объем трансфертов на 2024 г. определен в сумме более 3 трлн руб., причем (как и в предыдущие годы) около 80% приходится на дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, что, по справедливому мнению автора, свидетельствует, с одной стороны, о преобладании выравнивающего характера финансовой помощи из федерального бюджета, а с другой — о сохранении высокой степени дифференциации уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Объем дотаций растет (в 2024 г. на 7%), и С.И. Шабельникова связывает это с тем, что большинство регионов России (67 из 89) являются дотационными. Например, в Республике Дагестан доля дотаций из федерального бюджета за последние три года превышала 40% объема собственных доходов. Автор констатирует, что в межбюджетных отношениях есть немало новаций. Так, в структуре дотаций появилась частичная компенсация дополнительных расходов субъектов Российской Федерации на повышение оплаты труда бюджетников (в 2024 г. 108 млрд руб.). Ежегодно во всех уровнях бюджетной системы страны предусматриваются ресурсы на инвестиционную деятельность, в первую очередь на инвестирование объектов государственной и муниципальной собственности, причем федеральные, региональные и местные органы власти самостоятельно определяют размер бюджетных ассигнований, выделяемых на инвестиционное финансирование государственных (муниципальных) объектов. В 2024 г. предлагалось к реализации более 650 объектов на общую сумму 1,2 трлн руб. На эти средства в основном планируется строительство и реконструкция зданий для учреждений спорта, культуры, образования, здравоохранения, модернизация и развитие информационно-коммуникационной системы, дорожной, морской инфраструктуры и др.

С.И. Шабельникова обратила внимание на то, что с 2024 г. новые регионы (Донецкая и Луганская Народные Республики, Запорожская и Херсонская области) полностью интегрируются в российскую систему межбюджетных отношений; общий объем дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности их бюджетов в 2024 г. определен в 42,5 млрд руб. Отдельно выделены средства на социальную поддержку граждан, чье жилье утрачено в результате боевых действий (24,7 млрд руб.), на восстановление распределительных сетей (1 млрд руб.), на формирование аварийного резерва (около 0,6 млрд руб.). Кроме того, по решениям Правительства Российской Федерации, на ближайшие три года ежегодно зарезервированы средства в размере 9,3 млрд руб. на обеспечение вооруженной охраны образовательных организаций, расположенных на территориях новых регионов.

Судя по материалам бюджетно-налоговой статистики и вышеуказанных исследований, реализация мер межбюджетного выравнивания, действительно, обеспечивает фактическое (хотя и относительное) выравнивание дотационных регионов в части исполнения их администрациями социальных гарантий населения. Показательно, что в Отчете о результатах экспертно-аналитического материала «Анализ реализа-

ций мероприятий по выравниванию бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации», утвержденном Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 18 июля 2024 г. и представленном ее аудитором Н.А. Труновой, делается такой же вывод (п. 8.6.): «Реализация задачи финансового выравнивания регионов с точки зрения сокращения различий между наиболее и наименее обеспеченными регионами решается результативно: ухудшения в части сокращения межрегиональных различий по всем регионам за последние 8 лет не произошло»¹¹. То есть все остается без изменений, но и это, по-видимому, признается благом.

Межбюджетное выравнивание давно используется за рубежом, и описание его технологий и практик – традиционный предмет исследований отечественных регионалистов; типичными примерами могут служить работы [31–35]. Из новых публикаций хотел бы обратить внимание читателей на содержательные статьи С.Г. Серикова [36] и А.В. Шептуры [37]. В первой из них представлены авторские интерпретации трех наиболее распространенных моделей межбюджетных отношений, названных кооперативной (Германия), централизованной (Франция) и децентрализованной (США) и сделан обоснованный вывод о том, что каждая из них отвечает особенностям государственного устройства конкретных государств, а результативность «характеризуется не уровнем централизации или децентрализации бюджетной системы, не объемом расходов, осуществляемых на различных уровнях власти, не способностью вводить и распределять налоговые доходы, не видами и способами передаваемой финансовой помощи, а грамотно выстроенной системой взаимодействия всех этих факторов, направленной на достижение конечных целей развития государства» [36, с. 53]. А.В. Шептура, анализируя и сопоставляя практику организации межбюджетного выравнивания в федеративных США и России, показывает кардинальные отличия бюджетно-финансовой базы штатов и местных структур в США от российских (право самостоятельного установления налогов, использование не единого трансфера, а множества формульных и целевых грантов (главным образом – медицинских и социальных), часть которых содержит компоненты выравнивания). Доля федеральных переводов в доходах штатов в целом существенно ниже, чем в российских регионах: в среднем это около пятой части доходов, а самые зависимые – порядка 30%.

* * *

Очевидно, что в связи с предстоящим окончанием срока действия Основ необходима разработка их новой редакции, обязательность подготовки которой следует из ст. 20 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

¹¹ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ реализации мероприятий по выравниванию бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации». URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/0b8/wcz5xdcbow9zraaoargmbl15kd7v2kst.pdf?ysclid=mhhmzsdx9615637246>

В связи с этим в п. 1 перечня поручений по итогам встречи Председателя Правительства Российской Федерации М.В. Мишустина с членами Совета палаты Совета Федерации 24 июня 2024 г.¹² содержалось поручение обеспечить при разработке проекта Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. и новой редакции Основ учет предложений субъектов и сенаторов Российской Федерации¹³. Представителями Минэкономразвития сообщалось, что вопрос подготовки их новой редакции прорабатывается в Администрации Президента России¹⁴. Решением Президиума Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации от 26 июля 2024 г. Правительству было рекомендовано рассмотреть вопрос о подготовке предложений по разработке проекта новых основ государственной политики регионального развития Российской Федерации с учетом произошедших существенных изменений внешних и внутренних условий социально-экономического развития Российской Федерации, предусмотрев новые подходы и эффективные механизмы решения задач в сфере государственной политики регионального развития, а также уделяя особое внимание согласованности положений Стратегии пространственного развития Российской Федерации и проекта новых основ государственной политики регионального развития Российской Федерации.

По состоянию на ноябрь 2025 г. дополнительной информации о разработке новой версии Основ, рассчитанных на предстоящие годы, не обнаружено и обсуждение этой ситуации не намечено в ближайших планах профильных комитетов Государственной Думы и Совета Федерации. Затруднения в разработке этого важнейшего государственно-политического документа очевидны, и для их преодоления представляется наиболее разумным принятие решения об изменении статусного положения Основ и Стратегии-2030, обоснованное профессором А.Н. Швецовым и изложенное в настоящей статье.

Список литературы

1. Жихаревич Б.С., Прибытии Т.К. Стратегия пространственного развития России как результат взаимодействия науки и власти // Регион: экономика и социология. 2021. № 4. С. 3–26.
2. Швецов А.Н. «Основы» vs «Стратегия»: правовая коллизия региональной политики // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2024. № 4. С. 5–8.

¹² № ММ-П14-24263 от 27 июля 2024 г.

¹³ Показательно, что по информации Минэкономразвития России (письмо Заместителя Министра экономического развития Российской Федерации Д.С. Вахрукова от 13 сентября 2024 года № 3.224/3275@), такие предложения до конца декабря 2024 г. не поступали.

¹⁴ Письмо врио Директора департамента регионального развития Минэкономразвития России А.А. Солдатова от 2 декабря 2024 г. № 3.2-24/4819@.

3. Швецов А.Н. Система региональной политики: концепция и реальность // Регион: Экономика и социология. 2025. № 1. С. 6–29.
4. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Естественное и регулятивно-императивное в пространственном развитии России // Федерализм. 2024. Т. 29. № 2 (114). С. 5–31.
5. Лексин В.Н. Развитие как ключевое оценочное понятие трансформации пространственных систем // Балтийский регион. 2024. Т. 16. № 3. С. 4–20.
6. Кузнецова О.В., Дружинин А.Г. К новой стратегии пространственного развития России // Проблемы прогнозирования. 2024. № 4. С. 36–45.
7. Дружинин А.Г., Колосов В.А. Стратегия пространственного развития России на период до 2030 года: новации и нерешенные задачи // Проблемы прогнозирования. 2025. № 4. С. 47–57.
8. Лаврикова Ю.Г., Васильева Е.В., Котлярова С.Н., Караваева Т.И. Межтерриториальное взаимодействие в стратегии пространственного развития // Проблемы прогнозирования. 2025. № 4. С. 85–97.
9. Лексин В.Н. «Другая страна» и ее региональная политика // Регион: экономика и социология. 2024. № 1. С. 115–149.
10. Широп А.А., Гусев М.С., Савчишина К.Е. Возможности и ограничения развития российской экономики в условиях повышенных оборонных расходов // ЭКО. 2025. № 4. С. 7–24.
11. Николаев И.А. Возможности и ограничения бюджетного импульса в экономической политике России в условиях санкций: научный доклад. М.: Институт экономики РАН, 2024. 53 с.
12. Силуанов А.Г. Роль бюджетной политики в обеспечении финансового и технологического суверенитета страны // Экономическая политика. 2024. № 5. С. 6–29.
13. Клепач А.Н. Макроэкономика в условиях гибридной войны // Научные труды Вольного экономического общества России. 2022. Т. 235. № 3. С. 63–78.
14. Клепач А.Н. Бюджетная политика 2020–2026 годов: в условиях турбулентности // Научные труды Вольного экономического общества России. 2024. Т. 245. № 1. С. 122–135.
15. Блохин А.А., Гайворонский А.М., Глухов К.В., Дранев С.Я., Лихачев А.А. Пространственное развитие российской экономики: переход от спонтанной адаптации к формированию новых полюсов экономического роста // Вопросы прогнозирования. 2025. № 4. С. 35–46.
16. Смородинская Н.В. Организация особых экономических зон в мировой и российской практике: концептуальные аспекты // Вестник ИЭ РАН. 2011. № 3. С. 16–36.
17. Волков А.Д. Мировой опыт применения экономико-правовых режимов и его использование в пространственной организации экономики Арктического региона // Экономика, предпринимательство и право. 2021. Т. 11. № 6. С. 1389–1404.
18. Абашкин В.Л. Использование особых экономических зон как инструмента кластеризации экономики региона // Региональная экономика. 2010. № 33. С. 15–20.
19. Швецов А.Н. Особые правовые режимы для привлечения частных инвестиций и современных технологий в развитие территорий // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2015. Вып. 4. С. 49–63.
20. Котов А.В. Оценка эффективности преференциальных режимов на муниципальном уровне // Вопросы территориального развития. 2022. Т. 10. № 1. С. 1–4.

21. Одинцова А.В. Преференциальные территории в пространственном развитии Российской Федерации // Федерализм. 2023. Т. 28. № 2 (110). С. 27–46.
22. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: УРСС, 1997. 117 с.
23. Швецов А.Н. «Точки роста» или «черные дыры»? (К вопросу об эффективности применения «зональных» инструментов госстимулирования экономической динамики территорий) // Российский экономический журнал. 2016. № 3. С. 40–61.
24. Романова О.А., Галиуллина Г.Ф. Оценка привлекательности для бизнеса территорий опережающего развития // ЭКО. 2025. № 5. С. 59–77.
25. Романова О.А., Галиуллина Г.Ф. Формирование и оценка потенциала развития преференциальных территорий России // Экономика региона. 2024. № 3 (20). С. 625–641.
26. Россия и проблемы бюджетно-налогового федерализма / под общ. ред. К. Валлих. М.: Известия, 1993. 207 с.
27. Рябова Е.В. Развитие межбюджетных отношений в рамках бюджетно-налоговой политики, направленной на обеспечение финансовой устойчивости субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2023. Т. 27. № 7. С. 75–89.
28. Мастеров А.И. Устойчивость бюджетов субъектов Российской Федерации: проблемы трактовки и подходы к ее определению // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2023. № 2. С. 28–35.
29. Аллатов П.С. Стабильность условий предоставления налоговых льгот как принципиальная основа режима инвестиционной деятельности в Российской Федерации // Закон. 2023. № 8. С. 169–178.
30. Шабельникова С.И. Роль межбюджетного регулирования в социально-экономическом развитии регионов в современных условиях // Федерализм. 2023. № 4. С. 91–109.
31. Арсаханова З.А., Абастов А.А. Зарубежный опыт формирования межбюджетных отношений // Финансовая экономика. 2020. № 12. С. 7–8.
32. Гуломзода М.Ф. Зарубежный опыт организации отношений между бюджетами разного уровня // Вестник Таджикского государственного университета коммерции. 2018. № 1. С. 78–84.
33. Кочеткова Л.В., Митрофанова Н.Б. Зарубежный опыт формирования межбюджетных отношений и его применение в России // Центральный научный вестник. 2019. Т. 4. № 2. С. 44–45.
34. Пернеев Д.Х. Зарубежный опыт формирования межбюджетных отношений // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. 2013. № 4. С. 180–185.
35. Слободчиков Д.Н., Петренко В.А. Зарубежный опыт межбюджетных отношений в условиях бюджетного федерализма // Образование. Наука. Научные кадры. 2015. № 1. С. 149–152.
36. Сериков С.Г. Модели организации межбюджетных отношений: зарубежный опыт // Экономика и предпринимательство. 2024. № 4. С. 51–55.
37. Шептура А.В. Сравнительный анализ практики межбюджетного выравнивания в Российской Федерации и США // Прогрессивная экономика. 2025. № 6. С. 157–166.

References

1. Zhiharevich B.S., Pribytii T.K. Strategiya prostranstvennogo razvitiya Rossii kak rezul'tat vzaimodeistviya nauki i vlasti [Strategy of Spatial Development of Russia as a Result of Interaction Between Science and Government], *Region: ekonomika i sociologiya* [Region: Economics and Sociology], 2021, No. 4, pp. 3–26. (In Russ.).
2. Shvecov A.N. “Osnovy” vs “Strategiya”: pravovaya kolliziya regional’noi politiki [“Fundamentals” vs. “Strategy”: Legal Collision of Regional Policy], *Municipal’noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie* [Municipal Property: Economics, Law, Management], 2024, No. 4, pp. 5–8. (In Russ.).
3. Shvecov A.N. Sistema regional’noi politiki: koncepciya i real’nost’ [Regional Policy System: Concept and Reality], *Region: Ekonomika i sociologiya* [Region: Economics and Sociology], 2025, No. 1, pp. 6–29. (In Russ.).
4. Leksin V.N., Shvecov A.N. Estestvennoe i regulativno-imperativnoe v prostranstvennom razvitiu Rossii [Natural and Regulatory-Imperative in the Spatial Development of Russia], *Federalizm* [Federalism], 2024, Vol. 29, No. 2 (114), pp. 5–31. (In Russ.).
5. Leksin V. N. Razvitie kak klyuchevoe ocenochnoe ponyatiye transformacii prostranstvennyh sistem [Development as a Key Evaluation Concept for the Transformation of Spatial Systems], *Baltiiskii region* [Baltic Region], 2024, Vol. 16, No. 3, pp. 4–20. (In Russ.).
6. Kuznecova O.V., Druzhinin A.G. K novoi strategii prostranstvennogo razvitiya Rossii [Towards a New Strategy for Russia’s Spatial Development], *Problemy prognozirovaniya* [Problems of Forecasting], 2024, No. 4, pp. 36–45. (In Russ.).
7. Druzhinin A.G., Kolosov V.A. Strategiya prostranstvennogo razvitiya Rossii na period do 2030 goda: novacii i nereshennye zadachi [Strategy for Spatial Development of Russia through 2030: Innovations and Unsolved Problems], *Problemy prognozirovaniya* [Problems of Forecasting], 2025, No. 4, pp. 47–57. (In Russ.).
8. Lavrikova Yu.G., Vasil’eva E.V., Kotlyarova S.N., Karavaeva T.I. Mezterritorial’noe vzaimodeistvie v strategii prostranstvennogo razvitiya [Interterritorial Interaction in the Spatial Development Strategy], *Problemy prognozirovaniya* [Problems of Forecasting], 2025, No. 4, pp. 85–97. (In Russ.).
9. Leksin V.N. “Drugaya strana” i ee regional’naya politika [“Another Country” and Its Regional Policy], *Region: ekonomika i sociologiya* [Region: Economics and Sociology], 2024, No. 1, pp. 115–149. (In Russ.).
10. Shirov A.A., Gusev M.S., Savchishina K.E. Vozmozhnosti i ograniceniya razvitiya rossiiskoi ekonomiki v usloviyah povyshennyh oboronnyh raskhodov [Potential and Limitations of Russian Economic Development in the Context of Increased Defense Spending], *EKO* [ECO], 2025, No. 4, pp. 7–24. (In Russ.).
11. Nikolaev I.A. Vozmozhnosti i ograniceniya byudzhetnogo impul’sa v ekonomicheskoi politike Rossii v usloviyah sankcii: Nauchnyi doklad [Potential and Limitations of the Budget Impulse in Russia’s Economic Policy under Sanctions: Research Report]. Moscow, Institut ekonomiki RAN, 2024, 53 p. (In Russ.).
12. Siluanov A.G. Rol’ byudzhetnoi politiki v obespechenii finansovogo i tekhnologicheskogo suvereniteta strany [The Role of Budget Policy in Ensuring the Country’s Financial and Technological Sovereignty], *Ekonomicheskaya politika* [Economic Policy], 2024, No. 5, pp. 6–29. (In Russ.).
13. Klepach A.N. Makroekonomika v usloviyah gibrnidnoi voiny [Macroeconomics in the Context of Hybrid Warfare], *Nauchnye trudy Vol’nogo ekonomiceskogo obshchestva Rossii* [Scientific Works of the Free Economic Society of Russia], 2022, Vol. 235, No. 3, pp. 63–78. (In Russ.).

14. Klepach A.N. Byudzhetnaya politika 2020–2026 godov: v usloviyah turbulentnosti [Budget Policy for 2020–2026: Amid Turbulence], *Nauchnye trudy Vol'nogo ekonomicheskogo obshchestva Rossii* [Scientific Works of the Free Economic Society of Russia], 2024, Vol. 245, No. 1, pp. 122–135. (In Russ.).
15. Blohin A.A., Gaivoronskii A.M., Gluhov K.V., Dranov S.Ya., Lihachev. A.A. Prostranstvennoe razvitiye rossiiskoi ekonomiki: perekhod ot spontannoi adaptacii k formirovaniyu novykh polyusov ekonomicheskogo rosta [Spatial Development of the Russian Economy: Transition from Spontaneous Adaptation to the Formation of New Poles of Economic Growth], *Voprosy prognozirovaniya* [Forecasting Issues], 2025, No. 4, pp. 35–46. (In Russ.).
16. Smorodinskaya N.V. Organizaciya osobyh ekonomicheskikh zon v mirovoi i rossiiskoi praktike: konceptual'nye aspekty [Organization of Special Economic Zones in Global and Russian Practice: Conceptual Aspects], *Vestnik IE RAN* [Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences], 2011, No. 3, pp. 16–36. (In Russ.).
17. Volkov A.D. Mirovoi opyt primeneniya ekonomiko-pravovyh rezhimov i ego ispol'zovanie v prostranstvennoi organizacii ekonomiki Arkhicheskogo regiona [Global Experience in Applying Economic and Legal Regimes and Its Use in the Spatial Organization of the Arctic Region Economy], *Ekonomika, predprinimatel'stvo i pravo* [Economy, Entrepreneurship and Law], 2021, Vol. 11, No. 6, pp. 1389–1404. (In Russ.).
18. Abashkin V.L. Ispol'zovanie osobyh ekonomicheskikh zon kak instrumenta klasterizacii ekonomiki regiona [Using Special Economic Zones as a Tool for Clustering the Regional Economy], *Regional'naya ekonomika* [Regional Economy], 2010, No. 33, pp. 15–20. (In Russ.).
19. Shvecov A.N. Osobyе pravovye rezhimy dlya privlecheniya chastnyh investicii i sovremenныh tekhnologii v razvitiye territorii [Special Legal Regimes for Attracting Private Investment and Modern Technologies in Territorial Development], *Problemy analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie* [Problem Analysis and Public Administration Design], 2015, Iss. 4, pp. 49–63. (In Russ.).
20. Kotov A.V. Ocenka effektivnosti preferencial'nyh rezhimov na municipal'nom urovne [Assessing the Effectiveness of Preferential Regimes at the Municipal Level], *Voprosy territorial'nogo razvitiya* [Issues of Territorial Development], 2022, Vol. 10, No. 1, pp. 1–4. (In Russ.).
21. Odincova A.V. Preferencial'nye territorii v prostranstvennom razvitiyi Rossiiskoi Federacii [Preferential Territories in the Spatial Development of the Russian Federation], *Federalizm* [Federalism], 2023, Vol. 28, No. 2 (110), pp. 27–46. (In Russ.).
22. Leksin V.N., Shvecov A.N. Gosudarstvo i regiony. Teoriya i praktika gosudarstvennogo regulirovaniya territorial'nogo razvitiya [The State and Regions. Theory and Practice of State Regulation of Territorial Development]. Moscow, URSS, 1997, 117 p. (In Russ.).
23. Shvecov A.N. “Tochki rosta” ili “chernye dyry”? (K voprosu ob effektivnosti primeneniya “zonal’nyh” instrumentov gosstimulirovaniya ekonomicheskoi dinamiki territorij) [“Growth Points” or “Black Holes”? (On the Effectiveness of Applying “Zonal” Instruments of State Stimulation of Territorial Economic Dynamics)], *Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal* [Russian Economic Journal], 2016, No. 3, pp. 40–61. (In Russ.).
24. Romanova O.A., Galiullina G.F. Ocenka privlekatel'nosti dlya biznesa territorii operezhayushchego razvitiya [Assessing the Attractiveness of Advanced Development Areas for Business], *EKO* [ECO], 2025, No. 5, pp. 59–77. (In Russ.).
25. Romanova O.A., Galiullina G.F. Formirovanie i ocenka potenciala razvitiya preferencial'nyh territorii Rossii [Formation and Assessment of the Development

Potential of Preferential Territories of Russia], *Ekonomika regiona* [Economy of the Region], 2024, No. 3 (20), pp. 625–641. (In Russ.).

26. Rossiya i problemy byudzhetno-nalogovogo federalizma [Russia and the Problems of Budgetary and Fiscal Federalism], edited by K. Vallih. Moscow, Izvestiya, 1993, 207 p. (In Russ.).

27. Ryabova E.V. Razvitie mezhbyudzhetnyh otnoshenii v ramkah byudzhetno-nalogovoї politiki, napravlennoi na obespechenie finansovoi ustoichivosti sub"ektor Rossiiskoi Federacii [Development of Interbudgetary Relations within the Framework of Budgetary and Fiscal Policy Aimed at Ensuring Financial Stability of the Subjects of the Russian Federation], *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2023, Vol. 27, No. 7, pp. 75–89. (In Russ.).

28. Masterov A.I. Ustoichivost' byudzhetov sub"ektor Rossiiskoi Federacii: problemy traktovki i podhody k ee opredeleniyu [Stability of Budgets of the Subjects of the Russian Federation: Problems of Interpretation and Approaches to Its Definition], *Menedzhment i biznes-administrirovanie* [Management and Business Administration], 2023, No. 2, pp. 28–35. (In Russ.).

29. Alpatov P.S. Stabil'nost' uslovii predostavleniya nalogovyh l'got kak principial'naya osnova rezhima investicionnoi deyatel'nosti v Rossiiskoi Federacii [Stability of the Conditions for Providing Tax Incentives as a Fundamental Basis for the Investment Activity Regime in the Russian Federation], *Zakon* [Law], 2023, No. 8, pp. 169–178. (In Russ.).

30. Shabel'nikova S.I. Rol' mezhbyudzhetnogo regulirovaniya v social'no-ekonomicheskem razvitiyu regionov v sovremennyh usloviyah [The role of interbudgetary regulation in the socio-economic development of regions in modern conditions], *Federalizm* [Federalism], 2023, No. 4, pp. 91–109. (In Russ.).

31. Arsahanova Z.A., Abastov A.A. Zarubezhnyi opyt formirovaniya mezhbyudzhetnyh otnoshenii [Foreign Experience in Forming Interbudgetary Relations], *Finansovaya ekonomika* [Financial Economics], 2020, No. 12, pp. 7–8. (In Russ.).

32. Gulomzoda M.F. Zarubezhnyi opyt organizacii otnoshenii mezhdru byudzhetami raznogo urovnya [Foreign Experience in Organizing Relations Between Budgets of Different Levels], *Vestnik Tadzhikskogo gosudarstvennogo universiteta kommerscii* [Bulletin of the Tajik State University of Commerce], 2018, No. 1, pp. 78–84. (In Russ.).

33. Kochetova L.V., Mitrofanova N.B. Zarubezhnyi opyt formirovaniya mezhbyudzhetnyh otnoshenii i ego primenenie v Rossii [Foreign Experience in Forming Interbudgetary Relations and its Application in Russia], *Central'nyi nauchnyi vestnik* [Central Scientific Bulletin], 2019, Vol. 4, No. 2, pp. 44–45. (In Russ.).

34. Perneev D.H. Zarubezhnyi opyt formirovaniya mezhbyudzhetnyh otnoshenii [Foreign Experience in Forming Interbudgetary Relations], *Vestnik Instituta zakonodatel'stva Respubliki Kazahstan* [Bulletin of the Institute of Legislation of the Republic of Kazakhstan], 2013, No. 4, pp. 180–185. (In Russ.).

35. Slobodchikov D.N., Petrenko V.A. Zarubezhnyi opyt mezhbyudzhetnyh otnoshenii v usloviyah byudzhetnogo federalizma [Foreign Experience of Interbudgetary Relations in the Context of Fiscal Federalism], *Obrazovanie. Nauka. Nauchnye kadry* [Education. Science. Scientific Personnel], 2015, No. 1, pp. 149–152. (In Russ.).

36. Serikov C.G. Modeli organizacii mezhbyudzhetnyh otnoshenii: zarubezhnyi opyt [Models of Organizing Interbudgetary Relations: Foreign Experience], *Ekonomika i predprinimatel'stvo* [Economy and Entrepreneurship], 2024, No. 4, pp. 51–55. (In Russ.).

37. Sheptura A.V. Sravnitel'nyi analiz praktiki mezhbyudzhetnogo vyравнивания v Rossiiskoi Federacii i SShA [Comparative Analysis of the Practice of Interbudgetary Equalization in the Russian Federation and the USA], *Progressivnaya ekonomika* [Progressive Economy], 2025, No. 6, pp. 157–166. (In Russ.).

RUSSIA'S REGIONAL POLICY. INTENTIONS AND REALITY

The “Fundamentals of the State Policy of Regional Development of the Russian Federation for the Period up to 2025” (hereinafter referred to as the Fundamentals), approved by Decree of the President of Russia (No. 13 dated January 16, 2017), are in recent months. The fate of this document, which has no analogues in the world, was largely predetermined both by the excessive hopes for achieving its results, and by the emergence of new circumstances of the country's existence during the period of the Fundamentals. During this time, more than a hundred detailed articles by well-known economists and lawyers, regionalists and sociologists, demographers and political scientists, were published in leading scientific journals. These articles combined in-depth analysis with critical reviews, well-reasoned recommendations, and predictive assessments. However, two years after the adoption of the Fundamentals, the decree of the Government of the Russian Federation (dated February 3, 2019, No. 207-r) on the approval of the “Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the period up to 2025” (hereinafter referred to as the Strategy 2025) was published, which shifted the attention of authorities at all levels and the expert community to the essence of this a government document that was criticized even before it was made public. The same thing happened even more actively after the decree of the Government of the Russian Federation (dated December 28, 2024, No. 4146-r) approving the next stage of the Strategy 2025 – the “Strategy for Spatial Development of the Russian Federation for the period up to 2030 with a forecast up to 2036” (hereinafter referred to as the Strategy 2030). Expert assessments of the above-mentioned documents reveal many controversial provisions in all of these official documents. The article discusses two of them: the insufficient consideration of new realities during the period of the Fundamentals and Strategies and the unsolvable task of reducing territorial differentiation.

Keywords: spatial development, regional policy, strategies, expert assessments, “another Russia”, territorial differentiation, interbudgetary relations.

JEL: R10, R11, R28, R50

Дата поступления – 06.11.2025

Принята к печати – 21.11.2025

ЛЕКСИН Владимир Николаевич

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник;
Федеральное государственное учреждение «Федеральный исследовательский центр “Информатика и управление” Российской академии наук» / ул. Вавилова, д. 44, корп. 2, г. Москва, 119333.
e-mail: leksinvn@yandex.ru

LEKSIN Vladimir N.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher;
Federal Research Center “Computer Science and Control” of Russian Academy of Sciences / 44, Building 2, Vavilova Str., Moscow, 119333.
e-mail: leksinvn@yandex.ru

Для цитирования:

Лексин В.Н. Региональная политика России. Намерения и действительность // Федерализм. 2025. Т. 30. № 4 (120). С. 5–24. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2025-4-5-24>