



www.volsu.ru

**СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ
В РЕГИОНАХ И ГОРОДАХ РОССИИ:
ПРИЗЕМЛЯЯ СТРАТЕГИИ, УКРЕПЛЯЯ СОТРУДНИЧЕСТВО
(ПО МАТЕРИАЛАМ XXI ОБЩЕРОССИЙСКОГО ФОРУМА,
г. САНКТ-ПЕТЕРБУРГ, 30–31 ОКТЯБРЯ 2023 г.)**

DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2024.1.1>

UDC 332.021:338.262(470+571)

LBC 65.049(2Рос)-211



Submitted: 05.01.2024

Accepted: 08.02.2024

SPATIAL DEVELOPMENT STRATEGY: STAGE OF RADICAL RENEWAL

Evgeniy M. Buchwald

Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation

Olga N. Valentik

Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation

Abstract. The article says that the adoption in 2019 of the Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the period until 2025 (Spatial Development Strategy 2019) became one of the first systemic strategic planning documents in the country, developed and approved after the adoption of Federal Law No. 172 “On strategic planning in the Russian Federation” (hereinafter referred to as Federal Law No. 172). In recent years, both the Spatial Development Strategy 2019 and the plan of its practical implementation have been the subject of a significant number of severe critical assessments. Even doubts appeared that further work with this document generally is not worth continuing (although it is formally mentioned in Federal Law No. 172 among the mandatory federal strategic planning documents, developed within the framework of goal setting based on a sector and territorial basis). The coming update of Spatial Development Strategy 2019 sets a number of tasks for the scientific and expert community that have theoretical, methodological, and purely practical significance. First of all, it is necessary to support the opinion that the practice of spatial strategizing undoubtedly needs to be continued, since it is an important component of an integral system of strategic management at all levels of public authority. It is necessary to develop a methodological basis for a development strategy in the absence of a “basic” strategy for the socio-economic development of the Russian Federation, although formally, this variant of action contradicts the entire logic of strategic planning. It is important to determine how the practice of spatial strategizing fits into the vertical of strategic planning. It is very important to construct a program-design “deployment” of Development Strategy 2019 and, on this basis, determine its economic basis, as well as clearly identify all the target parameters of this strategic planning document. The article makes an attempt to outline the ways to solve these important problems.

Key words: strategic planning, federal strategy of spatial development, constituent entities of the RF, state programs, goal setting.

Citation. Buchwald E.M., Valentik O.N., 2024. Spatial Development Strategy: Stage of Radical Renewal. *Regionalnaya ekonomika. Yug Rossii* [Regional Economy. South of Russia], vol. 12, no. 1, pp. 4-14. (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2024.1.1>

СТРАТЕГИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ: ЭТАП РАДИКАЛЬНОГО ОБНОВЛЕНИЯ

Евгений Моисеевич Бухвальд

Институт экономики РАН, г. Москва, Российская Федерация

Ольга Николаевна Валентик

Институт экономики РАН, г. Москва, Российская Федерация

Аннотация. В статье отмечается, что принятая в 2019 г. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (СПР-2019) стала одним из первых системных документов стратегического планирования в стране, разработанных и одобренных после принятия Федерального закона № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (ФЗ № 172). За последние годы и сама СПР-2019, и ход ее практической реализации стали объектом значительного числа жестких критических оценок. Дело дошло до сомнений в том, что дальнейшую работу с этим документом вообще стоит продолжать (хотя формально он указан в ФЗ № 172 в числе обязательных федеральных документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу). Предстоящее серьезное обновление СПР-2019 ставит перед научно-экспертным сообществом целый ряд задач, имеющих как теоретико-методологическое, так и чисто практическое значение. Прежде всего, предстоит утвердить мнение, что практику пространственного стратегирования, несомненно, необходимо продолжать, поскольку она выступает важной составляющей целостной системы стратегического управления на всех уровнях публичной власти. Предстоит сформировать методологические основы разработки СПР в отсутствие «базовой» стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, хотя формально такой вариант действий противоречит всей логике стратегического планирования. Важно определить то, как практика пространственного стратегирования «вписывается» в вертикаль стратегического планирования. Очень значимо сконструировать программно-проектную «развертку» СПР и на этой основе определить ее экономическую основу, а также четко обозначить все целевые параметры этого документа стратегического планирования. В статье делается попытка наметить пути решения этих важных задач.

Ключевые слова: стратегическое планирование, федеральная стратегия пространственного развития, субъекты Российской Федерации, государственные программы, целеполагание.

Цитирование. Бухвальд Е. М., Валентик О. Н., 2024. Стратегия пространственного развития: этап радикального обновления // Региональная экономика. Юг России. Т. 12, № 1. С. 4–14. DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2024.1.1>

Постановка проблемы

Как подтверждено мировой экономической наукой, а также отечественным и зарубежным опытом управления, наиболее эффективным инструментом социально-экономического регулирования на долговременном рубеже является стратегическое планирование. Ключевым звеном такого планирования выступают стратегии как документы, отражающие приоритетные цели развития, а также пути достижения, как на общенациональном, так и на субнациональном уровне. Разумеется, далеко не всякий документ, содержащий попытку решения этой задачи, может считаться стратегией в полном смысле слова. Общепринятого перечня требований, которым должен отвечать документ под названием «Стратегия», не существует. Чаще всего стратегия оп-

ределяется как план какой-либо деятельности, охватывающий длительный период времени и содержащий в себе способ достижения системной, многокомпонентной цели, являющейся на данный момент главной для управляющего субъекта.

Принятие в 2014 г. Федерального закона о стратегическом планировании в Российской Федерации, конечно, нельзя считать исходной точкой становления подобной практики социально-экономического управления в стране, многие методические основы и инструменты которой сложились еще в советские годы. Тем не менее, даже если брать последние 10 лет, нельзя не видеть, что имеет место активное накопление опыта работы в этом направлении, основанного на гибком сочетании плановых начал управления с механизмами функционирования экономики, действующей на рыночных началах хозяйствования. Этот опыт

активно распространяется на сферу пространственных изменений в экономике, где традиционные размещенческие начала управления дополняются и даже во многом замещаются методами налогово-бюджетного и институционального регулирования, механизмами государственно-частного партнерства и пр. Такая ситуация требует гибких методов стратегирования пространственного развития, в полной мере учитывающих не только реалии современной рыночной экономики, но и специфику российской модели федерализма, местного самоуправления и пр. Предстоящее обновление действующей Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года [Распоряжение № 207-р, 2022] и плана ее реализации [Распоряжение № 3227-р, 2022] дает шанс на то, чтобы компенсировать просчеты, допущенные при подготовке этих документов, и актуализировать их с учетом требований сегодняшнего дня [Бухвальд, Иванов, 2022; Попадюк, 2022; Барина, Петрыкина, 2023; Никанорова, 2023].

СПР как «фальстарт» пространственного стратегирования

19 ноября 2023 г. на заседании Стратегической сессии по развитию инфраструктуры было озвучено намерение Правительства России представить в 2024 г. новую концепцию Стратегии пространственного развития Российской Федерации, подготовленную с учетом новых геополитических вызовов, а также новых федеральных, региональных и муниципальных приоритетов социально-экономического развития (см.: <http://government.ru/news/50202/>).

Важная новация в данном случае заключается в том, что принятие действующей Стратегии пространственного развития также предвзялось значительным числом разных проектных вариантов, однако, насколько нам известно, ни один из них не имел статуса «правительственной концепции». Переход в работе над СПР именно в рамках модели «правительственной концепции» означает глубокое понимание того, что стратегия должна базироваться именно на концептуальном осмыслении ее цели и основных положений; на развернутом, конкретном целеполагании и разностороннем согласовании со всеми иными документами стратегического планирования, в том числе и документами по вопросам национальной безопасности.

Прежде чем формировать методологические подходы и основные рекомендации к этапу

обновления действующей СПР, необходимо оценить, насколько удалось реализовать данный документ стратегического планирования. Однако на деле дать подобную оценку достаточно непросто, поскольку в своем большинстве целевые установки СПР-2019 сформулированы в самом общем виде и конкретно оценить степень их практической реализации очень сложно. Скорее всего, как полагает большинство экспертов, меру позитивного воздействия на социально-экономическое развитие России и ее регионов следует признать весьма ограниченной [Березин, 2023].

Однако столь «скромный» результат нельзя отнести только к просчетам составителей данного документа. Очевидны и объективные причины, не позволившие уже «с первой попытки» вывести указанный документ на уровень современных требований к практике стратегического планирования. Главная из этих причин – отсутствие на всем протяжении работы над СПР единой концептуальной основы для разработки этого документа. Фактически на проектной стадии это появилось в постоянной «перетряске» структуры и содержания данного проекта и даже в многочисленных вариациях его наименования. Еще одна причина – вынужденное завершение работы над СПР в отсутствие «базовой» стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, которая должна была бы определить основные приоритеты пространственного стратегирования, а также обеспечить логическую связь СПР с практикой (документами) стратегического планирования в целом. Неясен и вопрос о правовой базе СПР: и сегодня нет единого мнения относительно того, нужен ли для этого особый закон об основах политики пространственного регулирования или в данном случае можно обойтись нормативно-правовыми документами подзаконного уровня [Козырь, 2022].

Еще один фактор негативного свойства – причины экзогенного характера, выразившиеся в том, что эпидемия COVID-19 и санкционная политика стран Запада в отношении России существенно изменили «философию» экономического роста страны. Эта новая «философия» определяет основу всякого стратегирования как преимущественную «опору на собственные силы» при ограниченности ресурсов, хотя меру влияния ресурсного фактора также оценить весьма сложно из-за изначального отсутствия четких экономических обоснований СПР (расчета ее «стоимости»). Другими словами, невозможно определить, была ли данная стратегия в сложных условиях

профинансирована по совокупности ее целей в полном объеме или нет. Конечно, подобная неопределенность не могла не повлиять негативно на реализацию заложенных в СПР задач и на механизмы пространственного стратегирования в стране.

Сегодня ситуация такова, что нужно говорить уже не о частичном обновлении СПР, а о подготовке принципиально нового документа. Это связано с тем, что нынешние потребности в таком радикальном обновлении СПР-2019 определяются не только и не столько просчетами в самом тексте действующего документа. Эти потребности диктуются отсутствием четкого позиционирования СПР в рамках единой модели стратегического планирования в стране, а также должной взаимоувязки и, соответственно, «разграничения полномочий» СПР со всеми направлениями практики социально-экономического стратегирования [Дементьев, 2022].

Действительно, на деле трудно представить себе системный документ стратегического планирования, который по своему содержанию так или иначе не вторгался бы в круг вопросов, решаемых в рамках иных направлений такого планирования. Весь вопрос в том, насколько в каждом случае обеспечивается согласование подобных документов. В действующей СПР названный выше феномен вторжения в «чужой огород» обозначился в особой мере. Например, это касается масштабного списка так называемых перспективных экономических специализаций субъектов Российской Федерации [Воробьева, 2023]. Данный список оказался не только чрезвычайно объемным (почти $\frac{2}{3}$ объема всего текста СПР), но и крайне общим по своему содержанию. Это проявляется не только в том, что перечень оперирует крупными блоками видов экономической деятельности, которые не дают четких ориентиров для инвестиционной активности в экономике того или иного региона и мер ее государственной поддержки. Позиции данного перечня специализаций в большинстве случаев не обнаруживают координации с принятыми в стране отраслевыми стратегиями (в той мере, в какой в них вообще наличествуют пространственные разделы отраслевого стратегирования).

Проблема также в неясности того, по каким признакам определялись эти специализации и каковы механизмы их практической реализации; в какой мере ориентация на подобные специализации должна привести к более или менее серьезной перестройке отраслевой структуры

экономики того или иного региона и пр. В не меньшей мере остается под вопросом и то, распространяются ли эти отраслевые ориентиры на крупный бизнес или в равной мере как бы подчиняют себе также сферу малого и среднего предпринимательства, равно как и практику его государственной поддержки.

Немало вопросов вызывает и такая институциональная новация СПР, как система геостратегических территорий Российской Федерации. Институт геостратегических территорий подчеркивает значение СПР как документа геостратегического и геополитического характера [Цыпкин и др., 2023]. В настоящее время геостратегические территории представлены несколькими типами, каждый из которых определен особыми признаками, в основном не экономического, а географического характера. Однако и здесь также не видно полной определенности с критериями выбора данных территорий («целых» субъектов Федерации и их фрагментов). Но главная проблема в том, что принципы и, главное, цели выделения данной группы территорий, механизмы достижения этих целей в достаточной мере не проясняются. Судя по всему, с перспективами геостратегических территорий нет полной ясности и на местах. На различных экономических форумах нам приходилось не раз беседовать с представителями регионов из группы «геостратегических». Однако получить ответ на вопрос относительно того, что конкретно и значимо изменилось для этих регионов после их зачисления в когорту «геостратегических», нам так и не удалось.

Наконец, немало неясностей связано и с институцией «перспективных центров экономического роста». Сама по себе важность феномена «центров роста» как опорных пунктов экономического развития в пространственном контексте не вызывает сомнений. В разной интерпретации этот инструмент широко представлен в отечественной и зарубежной практике управления; многократно рассматривался в экономической литературе. Вызывает вопрос практический смысл включения столь обширного перечня весьма различных по характеру и возможным перспективам «центров роста» именно в СПР. На какой период времени рассчитан этот перечень? Неясно и то, кому, собственно, адресован этот перечень: федеральным, региональным или местным органам власти; предпринимателям или инвесторам и пр.? Является ли обязательной его прямая проекция в стратегические документы

отраслевого и пространственного характера, принимаемые на субфедеральном уровне? Подобных претензий в адрес действующей СПР в экономической литературе было высказано немало.

Формально за период своего действия СПР не оставалась неизменной. Отдельные корректировки были проведены в рамках такого документа 2022 г., как Распоряжение Правительства РФ от 25 июня 2022 г. № 1704-р «Об утверждении изменений, которые вносятся в Стратегию пространственного развития Российской Федерации до 2025 года» [Распоряжение № 1704-р, 2022]. Это касается и такого документа, как Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении плана реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» [Распоряжение № 3227-р, 2022]. Однако на деле эти документы не смогли снять основную массу вопросов относительно явных пробелов, а также неконкретных и даже противоречивых положений СПР [Бухвальд, Иванов, 2022].

Например, в плане реализации СПР на деле речь идет не о реализации СПР в фактическом смысле слова, в частности за счет тех или иных конкретных правовых, экономических и иных новаций, а о подготовке значительного числа нормативно-правовых методических и иных документов, а также докладов в Правительство РФ. Наверное, эти документы на деле могли бы способствовать успешной реализации СПР-2019, однако никакой информации о практических результатах подготовки и использования данных правовых, экономических и иных новаций не имеется.

Стратегия должна быть стратегией

С большой долей вероятности можно предположить, что действующая Стратегия пространственного развития фактически не является стратегией вообще. Скорее всего, можно говорить о некоем варианте «квазистратегии», отвечающем русской поговорке «Первый блин – комом». Однако повторять подобную ошибку при работе над новым вариантом этого документа было бы крайне нежелательно. Мировой практикой управления и стратегирования убедительно доказано, что подлинная стратегия социально-экономического развития должна держаться «на трех китах». Эти «киты» таковы: целеполагание, то есть четко мотивированные и преимущественно количественно выраженные цели реализации стратегии; механизмы (институты и инструменты), обеспечи-

вающие достижение целей стратегии; экономические ресурсы, также обеспечивающие достижение целей стратегии. Конечно, в современном понимании «опорного базиса» всякой стратегии есть и иные, также достаточно важные компоненты. Это правовое обеспечение стратегии, ее информационное обеспечение, ее кадровое обеспечение и пр. Но в данном случае нам хотелось бы остановиться на тех трех составляющих, которые, собственно, и придают стратегии функции рабочего документа государственного и муниципального управления и отделяют ее от уровня декларации о намерениях, а именно на целях стратегирования, его инструментах и экономических ресурсах.

Базирование стратегии на логической цепочке «цели – инструменты – ресурсы – результаты» имеет ряд серьезных преимуществ. Во-первых, в данной модели стратегирования возникает возможность определить, сообразно поставленным целям, экономические и иные ресурсы, необходимые для реализации данной стратегии. Во-вторых, в данной модели стратегирования складывается возможность осуществлять системный мониторинг осуществления стратегии. Наконец в-третьих, обеспечивается возможность конкретизировать параметры участия в реализации стратегии со стороны каждого из уровней публичной власти.

Между тем цели или, шире, *функция целеполагания* – относится к числу слабо проработанных сегментов СПР, наиболее отчетливо характеризующих ее, как и многие иные отечественные стратегические разработки, как документ «манифестного характера». При этом речь идет не о целях наиболее общего характера, которые в СПР представлены достаточно обширно. Имеются в виду цели как целевые индикаторы, позволяющие осуществлять как текущий мониторинг хода выполнения стратегии, так и итоговые результаты ее реализации. Сейчас ситуация с такими целевыми индикаторами СПР выглядит крайне неудовлетворительно¹. Как отмечали исследователи, несогласованность целей в целом характерна для нашей системы государственного управления [Братченко, 2023].

Однако было бы несправедливо полагать, что в положениях СПР-2019 нет позиций, создающих основу для четкого целеполагания. Такие позиции имеются. Многие исследователи отмечали, что содержанию СПР может соответствовать до 20 и даже 30 целевых индикаторов, которые с учетом действующей практики статисти-

ческих наблюдений в принципе могли бы получить количественную определенность и, следовательно, быть объектом мониторинга хода реализации СПР-2019. На самом деле в начальной версии СПР таких индикаторов было 5, а после поправок 2022 г. их вообще осталось только 3. При этом один из этих трех показателей (рост транспортной подвижности населения по отношению к уровню 2017 г.) был существенно переформатирован, так как в своем начальном виде он просто не поддавался точному расчету на базе имеющейся статистической информации. Один из наиболее важных для пространственного развития показатель межрегиональной экономической дифференциации (имелся в проектных разработках по СПР) уже изначально был заменен весьма проблемным «Индексом человеческого развития». Однако в ходе поправок 2022 г. убрали и этот показатель [Бухвальд, Валентик, 2023].

В чем истоки такой негативной ситуации? Конечно, субъективные просчеты налицо. Но главное – невнимание к ключевым требованиям, определяющим характер целеполагания в документах стратегического планирования. Эти требования, как подтверждает зарубежная и отечественная практика, таковы: а) конкретность целевых индикаторов, то есть наличие их количественной и качественной определенности; б) соответствие целевых индикаторов ключевым задачам стратегии; в) соответствие национальным приоритетам и требованиям национальной безопасности; г) непротиворечивость в системе целевых индикаторов; д) максимально возможное встраивание в вертикаль целеполагания.

Инструменты, или институционально-правовые механизмы, реализации СПР в широком плане включают в себя систему государственных программ, приоритетных и прочих национальных проектов как федерального, так и регионального уровня. В данном документе стратегического планирования прямо отмечено, что «механизмами реализации Стратегии являются, в том числе, государственные программы Российской Федерации». На деле конкретные программы в СПР практически не упоминаются, и определить, какая государственная программа и в каких рамках реализует те или иные установки СПР, очень сложно. Правда, в первоначальной версии СПР (раздел III) было указание на то, что «реализация Стратегии предполагает разработку и утверждение государственной программы Российской Федерации в сфере комплексного развития сельских территорий». Такая программа

действительно была утверждена Постановлением Правительства РФ от 31 мая 2019 г. № 696 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Комплексное развитие сельских территорий”». Но в версии СПР 2022 г. эта программа более уже не упоминается. В результате какой-либо четко обозначенной согласованности СПР с основным блоком государственных программ не просматривается. Конечно, это не означает полного отсутствия программно-проектного обеспечения СПР. Отдельные фрагменты, корреспондирующие положениям СПР, можно найти в большинстве государственных программ и национальных проектов Российской Федерации. Однако эти фрагменты разрознены, и достоверно утверждать, что все они целиком покрывают основные положения (задачи) СПР, не представляется возможным.

Наконец, *экономические ресурсы* СПР. Явная «деэкономизация» была и остается в числе наиболее значимых претензий в адрес СПР-2019. Подобная деэкономизация определяется не только отсутствием в документе данных, характеризующих общую «стоимость» реализации стратегии. Важно то, что СПР-2019 оставляет в стороне финансово-бюджетные рычаги социально-экономической политики, которые в современных условиях играют ключевую роль в процессе государственного регулирования, в том числе и в сфере пространственного развития.

На практике вопрос о необходимых для СПР экономических ресурсах, их достаточности является производным от уже названного выше тезиса о программно-проектном механизме реализации данного документа стратегического планирования. Это связано с тем, что программно-проектный аппарат в настоящее время является не только главным инструментом государственного и муниципального управления, но и основным каналом расходования средств консолидированного бюджета страны. В настоящее время в Российской Федерации действует порядка 40 государственных программ, через которые расходуются около 80 % средств федерального бюджета. Действует также 15 национальных проектов, включая Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры (в большинстве случаев срок действия проектов истекает в 2024 г.), а также целый ряд приоритетных проектов.

Есть стратегии, которым прямо корреспондируют государственные программы. Например, Стратегии научно-технологического развития

Российской Федерации во многом соответствует программа «Развитие науки, промышленности и технологий» (подпрограмма «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»). Напротив, есть стратегии, к которым нет прямого соответствия в системе государственных программ. К их числу относится и СПР. Ей в наибольшей мере формально корреспондирует государственная программа «Сбалансированное региональное развитие». Однако на деле целостной ориентации на проблемы регионального развития страны данный блок программ не имеет; из 6 подпрограмм по данному разделу 5 описывают социально-экономическое развитие отдельных регионов и макрорегионов страны, а еще одна касается финансовых вопросов, которые в СПР никак не рассматриваются.

Заключение

Готовя новый документ, регулирующий сферу пространственного развития и стратегирования, конечно, необходимо учесть то, что полноценно и продуктивно эта работа может быть выполнена только при наличии «базовой» стратегии социально-экономического развития Российской Федерации. В отсутствие таковой основные идеи и проектировки в сфере пространственного развития следует уточнить на основе анализа содержания государственных программ, национальных проектов Российской Федерации в рамках их отсылок к реформированию и развитию экономического пространства страны.

В тексте СПР, помимо общих формулировок, следует четко выделить задачи, подлежащие решению в ходе реализации этого документа стратегического планирования, возможно, по отдельным этапам. Каждой такой задаче должны соответствовать: а) отсылка к программе или проекту, в котором содержится алгоритм практического решения этой задачи, а также указывается на объем экономических ресурсов, выделяемых на эти цели; б) система целевых индикаторов СПР, соответствующих приоритетным задачам, указанным в программе или проекте.

Таким образом, можно говорить о важности осуществления в СПР системного целеполагания как «по горизонтали», так и «по вертикали». Это означает согласование целевых индикаторов федеральной СПР с целевыми индикаторами других общегосударственных стратегий (в части пространственного развития), а также с документами стратегического планирования

субъектов Федерации (также в части их пространственного развития и территориального планирования). Сегодня такая согласованность просматривается с трудом [Братченко, 2023].

СПР должна быть существенно скорректирована на основе принципа последовательной федерализации всех механизмов ее практического осуществления. Все ключевые задачи, поставленные в СПР, должны быть распределены на: а) решаемые на федеральном уровне и за счет ресурсов федерального центра; б) решаемые на региональном уровне и за счет ресурсов субъектов Федерации и частично за счет средств местного самоуправления; в) решаемые путем совместных действий федерального центра и регионов и на основе практики софинансирования; г) решаемые за счет использования механизмов государственно-частного и муниципально-частного партнерства.

Наконец, нельзя не обратить внимание на важность более глубокого и разностороннего нормативно-правового обеспечения государственной политики пространственного регулирования и регионального развития. Прежде всего, в настоящее время целесообразно вернуться к доработке и принятию федерального закона об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации. Такой законопроект (№ 18259-3) был внесен в Государственную думу еще в октябре 2000 г. (!), но так и не был принят, хотя уже в начальном варианте законопроект содержал ряд важных понятийных и содержательных положений, актуальных и в настоящее время (например, в части подготовки Государственного ежегодного доклада о региональном развитии).

Сегодня в связи со становлением практики пространственного стратегирования возник еще ряд важных вопросов, которые было бы желательно отрегулировать в законодательном порядке. Прежде всего, это вопрос о соотношении и логической взаимосвязи политики пространственного регулирования и регионального развития, который сейчас в СПР изложен весьма противоречиво. Необходимость уточнений касается также разграничения задач (особенно на субфедеральном уровне), целей и инструментов пространственного управления и стратегирования и территориального планирования и управления.

В законе должно быть закреплено то, что основой реализации данных направлений социально-экономической политики государства являются его программы и проекты, а также их отдель-

ные разделы, подпрограммы, имеющие четкую нацеленность на решение задач пространственного характера и устойчивого развития регионов России. Далее, это явная необходимость в законодательном порядке закрепить основные признаки, статус и основы государственной политики в отношении всех видов «геостратегических территорий» [Иванова, Левина, 2023; Обушная, Ермакова, 2022], федеральных территорий, а также различных видов «перспективных центров экономического роста».

По-видимому, количество «перспективных точек роста» в новой СПР следует сократить. Но при этом фактически обозначенные «точки роста» должны конкретизироваться в разрезе предполагаемых механизмов и ресурсов их практического задействования за счет мер как федерального, так и регионального характера, а также путем использования наиболее соответствующих данному случаю форм государственно-частного партнерства.

Нуждаются в законодательном закреплении рамки и основные формы участия в политике пространственного регулирования территориальных образований мезоуровня (макрорегионы и федеральные округа), а также субфедерального уровня публичной власти, в том числе и органов местного самоуправления. Сегодня, в отсутствие концепций развития федеративных отношений и отношений местного самоуправления в Российской Федерации, не исключено, что в СПР могут быть обозначены те направления преобразований в этих сферах, которые в наибольшей степени будут соответствовать эффективному пространственному управлению и стратегированию на всех уровнях публичной власти.

Наконец, необходимо завершить работу над законопроектом о мегаполисах. Мегаполисы – один из наиболее значимых феноменов современного пространственного развития – и у нас в стране, и за рубежом. Данный закон тем более важен, учитывая, что мнения позитивности этой тенденции в расселении весьма различны [Kumar, 2016]. В Российской Федерации в мегаполисах проживает более 70 млн человек – практически половина населения страны. Регионы России буквально соревнуются в декларировании у них различных агломерационных образований. Очевидно, что столь значимый социально-экономический феномен, как агломерации, нуждается в тщательном государственном регулировании с точки зрения его идентификации и управления. Однако внесенный еще в 2020 г. (последний вари-

ант) так и не был принят, и проблемы управления в подобных территориальных образованиях остаются нерешенными.

ПРИМЕЧАНИЕ

¹ Ключевое значение для качественного целеполагания в СПР могли бы иметь положения «базовой» Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу. Однако, как было отмечено выше, этот документ, указание на который по-прежнему остается в ФЗ № 172 о стратегическом планировании [Федеральный закон № 172-ФЗ, 2014], так и не был принят. Более того, в таком документе 2021 г., как «Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» [Указ Президента РФ № 633, 2021] подобная «базовая» стратегия для России вообще не упоминается.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- Баринаева Е. И., Петрыкина И. Н., 2023. Направления актуализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации // Современная экономика: проблемы и решения. № 5 (161). С. 8–15. DOI: 10.17308/meps/2078-9017/2023/5/8-15
- Березин В. И., 2023. Стратегия пространственного развития России до 2025 года в контексте достижения целей устойчивого развития // Динамика и контроль в контексте устойчивого развития : сб. тр. по тематике VI Междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 21–22 окт. 2022 г.) / отв. ред. Е. А. Шапкина. М.: АНО «Ин-т динамики». С. 11–16.
- Братченко С. А., 2023. Несогласованность целей в государственном управлении // Вестник Института экономики Российской академии наук. № 6. С. 78–108. DOI: 10.52180/2073-6487_2023_6_78_108
- Бухвальд Е. М., Иванов О. Б., 2022. Стратегия пространственного развития: новые подвиги и старые проблемы // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. № 5. С. 7–26. DOI: 10.24412/2071-6435-2022-5-7-26
- Бухвальд Е. М., Валентик О. Н., 2023. Корректировки в Стратегии пространственного развития: есть ли значимые продвижения? // Региональная экономика. Юг России. Т. 11, № 1. С. 31–42. DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2023.1.3>
- Воробьева Ю. А., 2023. Теоретические основы определения перспективных экономических специализаций региона // Наука XXI века: актуальные направления развития. № 2-1. С. 15–19. DOI: 10.46554/ScienceXXI-2023.15-19
- Дементьев А. Н., 2022. Стратегия пространственного развития Российской Федерации: проблемы определения правового статуса в системе докумен-

- тов стратегического планирования // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. № 1. С. 34–38. DOI: 10.18572/2072-4314-2022-1-34-38
- Иванова Е. А., Левина Ю. В., 2023. О критериях отнесения территорий к геостратегическим // Финансовые исследования. № 1 (78). С. 44–51. DOI: 10.54220/finis.1991-0525.2023.78.1.003
- Козырь Н. С., 2022. Стратегия пространственного развития России: белые пятна в специализации регионов // Вестник университета. № 1. С. 43–49. DOI: 10.26425/1816-4277-2022-1-43-49
- Никанорова А. В., 2023. Стратегия пространственного развития Российской Федерации в условиях экономических санкций // Соловых Н. Н., Терская Г. А., Арефьев П. В. Экономика России в условиях системных экономических санкций. М. : Прометей. С. 267–277.
- Обушная Р. Д., Ермакова Я. М., 2022. Стратегия пространственного развития как инструмент управления геостратегическими территориями Российской Федерации // Самоуправление. № 2 (130). С. 638–640.
- Попадюк Н. К., 2022. Место Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года в системе стратегирования России на долгосрочную перспективу // Россия: тенденции и перспективы развития : ежегодник : материалы XIII Междунар. науч.-практ. конф. (Курск, 3–4 июня 2022 г.). Вып. 17, ч. 2. М. : Ин-т науч. информации по обществ. наукам РАН. С. 148–149.
- Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» (в ред. от 25.06.2022 г.), 2022. URL: <https://www.government.ru/docs/35733/>
- Распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2019 г. № 3227-р «Об утверждении плана реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» (в ред. от 31 мая 2022 года), 2022. URL: <http://government.ru/docs/38742/>
- Распоряжение Правительства РФ от 25 июня 2022 г. № 1704-р «Об утверждении изменений, которые вносятся в Стратегию пространственного развития Российской Федерации до 2025 года», 2022. URL: <http://government.ru/docs/all/141807/>
- Указ Президента РФ № 633 от 8 ноября 2021 г. «Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации», 2021. URL: <http://prezident.org/articles/ukaz-prezidenta-rf-633-ot-8-nojabrja-2021-goda-08-11-2021.html>
- Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», 2014. URL: <http://base.garant.ru/70684666/>
- Цыпкин Ю. А., Гаврилюк М. Н., Петров В. О., Кучеров А. А., Краснов Д. Г., 2023. Пространственное развитие Российской Федерации: основа геостратегии и геополитики страны // Московский экономический журнал. Т. 8, № 4. С. 278–281. DOI: 10.55186/2413046X_2023_8_4_223
- Kumar T. M. Vinod, 2016. The Configuration of Smart and Global Mega Cities // Smart Global Megacities. Singapore : Springer. P. 3–86.

REFERENCES

- Barinova E.I., Petrykina I.N., 2023. Napravleniya aktualizacii Strategii prostranstvennogo razvitiya Rossijskoj Federacii [Directions of Actualization of the Spatial Development Strategy of the Russian Federation]. *Sovremennaya ekonomika: problemy i resheniya* [Modern Economics: Problems and Solutions], no. 5 (161), pp. 8-15. DOI: 10.17308/meps/2078-9017/2023/5/8-15
- Berezin V.I. 2023. Strategiya prostranstvennogo razvitiya Rossii do 2025 goda v kontekste dostizheniya celej ustojchivogo razvitiya [The Strategy of Spatial Development of Russia Until 2025 in the Context of Achieving the Sustainable Development Goals]. Shapkina Ye.A., ed. *Dinamika i kontrol v kontekste ustojchivogo razvitiya: sb. tr. po tematike VI Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. (Moskva, 21–22 okt. 2022 g.)* [Dynamics and Control in the Context of Sustainable Development: Collection of Papers on the Topic of the 6th International Scientific and Practical Conference (Moscow, October 21–22, 2022)]. Moscow, ANO In-t dinamiki, pp. 11-16.
- Bratchenko S.A., 2023. Nesoglasovannost celej v gosudarstvennom upravlenii [Inconsistency of Goals in Public Administration]. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossijskoj akademii nauk* [Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences], no. 6, pp. 78-108. DOI: 10.52180/2073-6487_2023_6_78_108
- Buhvald E.M., Ivanov O.B., 2022. Strategiya prostranstvennogo razvitiya: novye podvizhki i starye problemy [Spatial Development Strategy: New Developments and Old Problems]. *ETAP: ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika* [ETAP: Economic Theory, Analysis, Practice], no. 5, pp. 7-26. DOI: 10.24412/2071-6435-2022-5-7-26
- Buhvald E.M., Valentik O.N., 2023. Korrektirovki v Strategii prostranstvennogo razvitiya: est li znachimye prodvizheniya? [Amendments in Spatial Development Strategy: Are There Any Significant Advances?]. *Regionalnaya ekonomika. Yug Rossii* [Regional Economy. South of Russia], vol. 11, no. 1, pp. 31-42. DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2023.1.3>
- Vorobyeva Yu.A., 2023. Teoreticheskie osnovy opredeleniya perspektivnyh ekonomicheskikh specializacij regiona [Theoretical Foundations for Determining Promising Economic Specializations of the Region]. *Nauka XXI veka: aktualnye napravleniya razvitiya* [Science of the 21st Century: Current Directions of Development], no. 2-1, pp. 15-19. DOI: 10.46554/ScienceXXI-2023.15-19

- Dementyev A.N., 2022. Strategiya prostranstvennogo razvitiya Rossijskoj Federacii: problemy opredeleniya pravovogo statusa v sisteme dokumentov strategicheskogo planirovaniya [Strategy of Spatial Development of the Russian Federation: Problems of Determining the Legal Status in the System of Strategic Planning Documents]. *Municipalnoe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie* [Municipal Property: Economy, Law, Management], no. 1, pp. 34-38. DOI: 10.18572/2072-4314-2022-1-34-38
- Ivanova E.A., Levina Yu.V., 2023. O kriteriyah otneseniya territorij k geostrategicheskim [On the Criteria for Classifying Territories as Geostrategic]. *Finansovye issledovaniya* [Financial Research], no. 1 (78), pp. 44-51. DOI: 10.54220/finis.1991-0525.2023.78.1.003
- Kozyr N.S., 2022. Strategiya prostranstvennogo razvitiya Rossii: belye pyatna v specializacii regionov [Spatial Development Strategy of Russia: White Spots in the Specialization of Regions]. *Vestnik universiteta* [Bulletin of the University], no. 1, pp. 43-49. DOI: 10.26425/1816-4277-2022-1-43-49
- Nikanorova A.V., 2023. Strategiya prostranstvennogo razvitiya Rossijskoj Federacii v usloviyah ekonomicheskikh sankcij [The Strategy of Spatial Development of the Russian Federation in the Context of Economic Sanctions]. Solovykh N.N., Terskaya G.A., Arefyev P.V. *Ekonomika Rossii v usloviyakh sistemnykh ekonomicheskikh sanktsiy* [The Russian Economy Under Systemic Economic Sanctions]. Moscow, Prometey Publ., pp. 267-277.
- Obushnaya R.D., Ermakova Ya.M., 2022. Strategiya prostranstvennogo razvitiya kak instrument upravleniya geostrategicheskimi territoriyami Rossijskoj Federacii [Spatial Development Strategy as a Tool for Managing Geostrategic Territories of the Russian Federation]. *Samoupravlenie* [Selfgovernment], no. 2 (130), pp. 638-640.
- Popadyuk N.K., 2022. Mesto Strategii prostranstvennogo razvitiya Rossijskoj Federacii do 2025 goda v sisteme strategirovaniya Rossii na dolgosrochnuyu perspektivu [The Place of the Spatial Development Strategy of the Russian Federation Until 2025 in the System of the Long Term Strategizing for Russia]. *Rossiya: tendentsii i perspektivy razvitiya: yezhegodnik: materialy XIII Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. (Kursk, 3-4 iyunya 2022 g.). Vyp. 17, ch. 2* [Russia: Trends and Development Prospects: Yearbook. Materials of the 13th International Scientific and Practical Conference; Kursk, June 3-4, 2022. Iss. 17. Pt. 2]. Moscow, In-t nauch. informatsii po obschestv. naukam RAN, pp. 148-149.
- Rasporyazhenie Pravitelstva RF ot 13 fevralya 2019 g. № 207-r «Ob utverzhdenii Strategii prostranstvennogo razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2025 goda» (v red. ot 25.06.2022 g.)* [The Decree of the Government of the Russian Federation No. 207-r of February, 13. 2019 “On the Approval of Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the Period up to 2025”], 2022. URL: <https://www.government.ru/docs/35733/>
- Rasporyazhenie Pravitelstva RF ot 27 dekabrya 2019 g. № 3227-r «Ob utverzhdenii plana realizacii Strategii prostranstvennogo razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2025 goda» (v red. ot 31 maya 2022 goda)* [“On the Approval of the Plan for the Implementation of the Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the Period 2025”], 2022. URL: <http://government.ru/docs/38742/>
- Rasporyazhenie Pravitelstva RF ot 25 iyunya 2022 g. № 1704-r «Ob utverzhdenii izmenenij, kotorye vnosyatsya v Strategiyu prostranstvennogo razvitiya Rossijskoj Federacii do 2025 goda»* [The Decree of the Government of the Russian Federation No. 1704-r of June, 25. 2022 “On the Approval of the Changes, Which Are Implemented to the Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the Period up to 2025”], 2022. URL: <http://government.ru/docs/all/141807/>
- Ukaz Prezidenta RF № 633 ot 8 noyabrya 2021 g. «Osnovy gosudarstvennoj politiki v sfere strategicheskogo planirovaniya v Rossijskoj Federacii»* [Decree of the President of the Russian Federation No. 633 Dated November 8, 2021 “Fundamentals of State Policy in the Sphere of Strategic Planning in the Russian Federation”], 2021. URL: <http://prezident.org/articles/ukaz-prezidenta-rf-633-ot-8-nojabrja-2021-goda-08-11-2021.html>
- Federalnyj zakon ot 28 iyunya 2014 g. № 172-FZ «O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federacii»* [Federal Law No. 172-FZ of June 28, 2014 “On Strategic Planning in the Russian Federation”], 2014. URL: <http://base.garant.ru/70684666/>
- Cypkin Yu.A., Gavrilyuk M.N., Petrov V.O., Kucherov A.A., Krasnov D.G., 2023. Prostranstvennoe razvitie Rossijskoj Federacii: osnova geostrategii i geopolitiki strany [Spatial Development of the Russian Federation: The Basis of Geostrategy and Geopolitics of the Country]. *Moskovskij ekonomicheskij zhurnal* [Moscow Economic Journal], vol. 8, no. 4, pp. 278-281. DOI: 10.55186/2413046X_2023_8_4_223
- Kumar T.M. Vinod, 2016. The Configuration of Smart and Global Mega Cities. *Smart Global Megacities*. Singapore, Springer, pp. 3-86.

Information About the Authors

Evgeniy M. Buchwald, Doctor of Sciences (Economics), Professor, Chief Researcher, Head of the Centre of Federal Relations and Regional Development, Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Prosp. Nakhimovskiy, 32, 117218 Moscow, Russian Federation, buchvald@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-9892-5930>

Olga N. Valentik, Researcher, Centre of Federal Relations and Regional Development, Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Prosp. Nakhimovskiy, 32, 117218 Moscow, Russian Federation, valentik-o@ya.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0529-0855>

Информация об авторах

Евгений Моисеевич Бухвальд, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник – заведующий Центром федеративных отношений и регионального развития, Институт экономики РАН, просп. Нахимовский, 32, 117218 г. Москва, Российская Федерация, buchvald@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-9892-5930>

Ольга Николаевна Валентик, научный сотрудник Центра федеративных отношений и регионального развития, Институт экономики РАН, просп. Нахимовский, 32, 117218 г. Москва, Российская Федерация, valentik-o@ya.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0529-0855>