

DOI: 10.29141/2218-5003-2020-11-6-1

Управление пространственным развитием российской экономики: цели и инструменты

Е.М. Бухвальд¹¹ Институт экономики Российской академии наук, г. Москва, РФ

Аннотация. Статья посвящена обоснованию современной трактовки пространственного регулирования в экономике. Определяются приоритеты и практические инструменты управления пространственным развитием, включая задачу преодоления экономической дифференциации российских регионов. Раскрываются особенности политики пространственного регулирования в условиях перехода к системе стратегического планирования. Теоретико-методологической базой исследования послужили теории полюсов роста, новой географии, взаимосвязи локализации производств и ключевых инфраструктур, а также положения российской школы размещения производственных саморегулирования. В качестве методов исследования выступили экономико-правовой анализ, метод обобщения. Эмпирическую базу исследования составила система показателей регионального развития. Результаты исследования и выводы содержат рекомендации по конкретизации положений Стратегии пространственного развития Российской Федерации. В частности, необходимо включить в документ оценку экономической дифференциации регионов России, а также ее целевые значения на перспективу. Рекомендовано реализовать в стратегии принцип типизации субъектов Федерации как объектов государственной политики регионального развития по экономическим признакам. Кроме того, целесообразно преодолеть все еще сохраняющуюся двойственность в трактовке мезоуровня стратегического планирования, разработать государственную программу поддержки малых городов на основе определения специфических потребностей для каждого типа поселений. Внесены предложения по согласованию законодательства о стратегическом планировании и об основах государственной политики регионального развития, касающиеся приоритетности задачи экономического выравнивания регионов, акцента на саморазвитие субъектов Федерации и пр.

Ключевые слова: стратегическое планирование; пространственное регулирование; пространственное развитие; управление пространственным развитием; экономическая дифференциация.

JEL Classification: R12

Дата поступления статьи: 29 ноября 2019 г.

Ссылка для цитирования: Бухвальд Е.М. (2020). Управление пространственным развитием российской экономики: цели и инструменты // Управленец. Т. 11, № 6. С. 2–14. DOI: 10.29141/2218-5003-2020-11-6-1.

ВВЕДЕНИЕ

Опыт пяти лет практической реализации закона о стратегическом планировании¹ (далее ФЗ № 172) свидетельствует, что в силу недостатка внимания к вопросам пространственного развития и управления им, имевшего место ранее, в настоящее время именно вектор пространственного стратегирования сталкивается с наибольшими затруднениями. Это отразилось в широкой неудовлетворенности Стратегией пространственного развития Российской Федерации до 2025 г.² Несмотря на длительный период работы над этим документом, и после его принятия основные цели и инструменты регулирования пространственного развития экономики страны во многом остаются неопределенными. Также неясен характер взаимодействия этой стратегии с документами стратегического планирования, которые разрабатываются на уровне макрорегионов, субъектов Российской Федерации [Левбедева, Жихаревич, 2018]. Не определен механизм ее

взаимодействия с системой национальных проектов, инициированных в соответствии с майским (2018 г.) Указом Президента РФ № 204³.

Озабоченность вызывает отсутствие прямой связи задач и инструментов государственной политики пространственного регулирования и регионального развития с совершенствованием экономико-правовых основ федеративных отношений. Документы в этой сфере недостаточно увязаны с требованиями национальной, в том числе экономической, безопасности страны [Бухвальд, Кольчугина, 2019]. Существенные пробелы по-прежнему характерны для правовой базы стратегического планирования, включая все его пространственные аспекты [Лаврикова, Котлярова, Суворова, 2018, с. 18–28].

Цель статьи состоит в том, чтобы указать на приоритеты пространственного регулирования в российской экономике и на пути их достижения в практике стратегического планирования. Для ее достижения решались следующие задачи. Во-первых, конкретизи-

¹О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ.

²Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

³О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204.

зация представлений о приоритетах регулирования пространственной структуры экономики, прежде всего в отношении сокращения межрегиональной экономической дифференциации на основе сочетания мер государственной поддержки и механизма саморазвития российских регионов. Во-вторых, обоснование необходимости интеграции приоритетов пространственного развития в методологическую базу и практический инструментарий системы стратегического планирования в стране. Наконец, в-третьих, утверждение ключевой роли типизации регионов для обоснования основных приоритетов и инструментов политики пространственного регулирования в экономике. В ходе исследования также решались задачи совершенствования правовой базы государственной политики регионального развития.

ПРОСТРАНСТВЕННЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ЭКОНОМИКИ КАК ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Целенаправленное воздействие на тенденции пространственного развития и размещения производительных сил относится к числу главных задач социально-экономической политики государства, особенно на этапе перехода к методам долговременного планирования. Это в полной мере подтверждается трудами российских и зарубежных исследователей проблем пространственного развития и регулирования в современной экономике [Roodbol-Mekkes, van der Valk, Altes, 2012; Kunzmann, 2017; Шамахов, Межевич, 2019; Buckingham, Lada, 2019;].

Методы стратегического планирования дают возможность сформировать представления о пространственной структуре национальной экономики на длительный период, а также планировать пространственные характеристики экономического развития страны на системной основе [Husár et al., 2019; Christmann et al., 2020]. При этом требуются согласованность действий всех институтов и инструментов пространственного регулирования, а также координация федеральной политики пространственного развития с документами стратегического планирования регионального и муниципального уровней «по вертикали» [Tatarin, 2012; Colomb, Tomaney, 2016].

Регулирование пространственного развития национальной экономики прежде всего предполагает последовательное совершенствование территориальной структуры производства. Это затрагивает пропорции территориального размещения производительных сил, а также все иные предпосылки экономического роста страны и ее регионов. Приоритеты такого регулирования определяются главным образом представлениями о таких пропорциях размещения производительных сил, которые в каждый момент и тем более в перспективе отвечали бы как экономическим, так и социальным приоритетам государства,

а также удовлетворяли требованиям экономической безопасности страны [Гранберг, 2009]. В Европейском союзе политика пространственного развития рассматривается как один из ключевых факторов устойчивого роста и повышения конкурентоспособности экономики как каждой из стран – членов союза, так и всего сообщества в целом [Blaas, 2019, pp. 7–9; Buckingham, Lada, 2019, pp. 17–21].

Однако в современных условиях государственная (федеральная) политика регионального развития уже не может ограничиваться вопросами прямого и/или косвенного регулирования территориального размещения производительных сил. Эта политика закономерно приобретает системный, многоплановый характер. Ее интегральными составляющими неизбежно становятся меры, способствующие становлению во всех субъектах Федерации современной институциональной среды, а именно эффективно действующих институтов рынка, предпринимательства и гражданского общества. Сказанное в равной мере затрагивает необходимость формирования условий и стимулов, а также экономических и иных ресурсов для практической реализации модели саморазвития территорий.

Важным условием для эффективного осуществления целей и задач, связанных с регулированием пространственной структуры российской экономики, остается их адекватное отражение в документах стратегического планирования, прежде всего в Стратегии пространственного развития. Ключевые установки по разработке этой стратегии были заданы в постановлении Правительства РФ № 870¹. В нем отмечалось, что данная стратегия ориентируется на совершенствование системы расселения и определение приоритетных направлений размещения производительных сил на территории Российской Федерации.

Необходимость существенных сдвигов в территориальном размещении производительных сил РФ в настоящее время вполне очевидна. Но для этого надо прежде всего глубоко аргументировать сам вектор действий и практических мер, обеспечивающих эти сдвиги в практике стратегирования пространственного развития. Кроме того, для любой экономики неизбежно возникает и такая проблема: какой экономически приемлемой ценой эти сдвиги могут быть достигнуты? [Albrechts, Healey, Kunzmann, 2003; Faludi, 2009]. Собственно, это ключевые вопросы, ответ на которые должна была дать Стратегия пространственного развития. Однако в итоге этот документ ограничился лишь общими постановками по данному вопросу. Но, тем не менее, следует признать, что многие из просчетов стратегии могут быть объяснены тем, что в нарушение логики стратегического планирования

¹ О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации: постановление Правительства РФ от 20 августа 2015 г. № 870.

она готовилась и принималась в отсутствие «базовой» Стратегии социально-экономического развития страны в целом.

Большое теоретико-методологическое значение также имеет вопрос о том, являются ли равнозначными такие понятия, как «политика пространственного регулирования» и «политика регионального развития»? В соответствии с ФЗ № 172 принципиальное значение для ответа на данный вопрос имеют Основы государственной политики регионального развития, утвержденные Указом Президента РФ в январе 2017 г.¹ В данном документе констатируется, что государственная политика регионального развития – это система приоритетов, целей и задач, а также конкретных мер федеральных органов власти, направленных на разностороннее политическое и социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации и ее муниципальных образований.

Существенным моментом названного определения является то, что оно воздерживается от фиксации конкретных задач и полной меры ответственности федеральных органов исполнительной власти за устойчивое социально-экономическое развитие субъектов Федерации, а также за поступательное устранение существующей значительной межрегиональной и внутрирегиональной экономической дифференциации. При этом в документе никак не зафиксирована необходимая связь региональной политики государства с требованиями безопасного социально-экономического развития страны. Важно и то, что он не дает четкого обоснования разграничения сущности и целей государственной политики регионального развития и практики регулирования пространственного размещения производительных сил. Но в целом можно прийти к заключению, что такие институты, как политика пространственного регулирования и политика регионального развития, взаимодействуют между собой как частное и целое (см. рисунок).



Основные компоненты федеральной политики регионального развития
Basic components of federal policy of regional development

¹ Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13.

В том случае, если в рамках политики регионального развития в роли субъекта управления выступает федеральный центр, то регионы России могут быть представлены как объекты управления. Однако субъекты Российской Федерации, как и субнациональные структуры управления в иных странах [Granqvist, Humer, Mäntysalo, 2020; Mazur, 2012], также могут выступать акторами политики регионального развития, тогда управляемыми объектами являются уже субрегиональные территориальные структуры, прежде всего города и другие муниципальные образования.

ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ: АКТУАЛЬНЫЕ ПРИОРИТЕТЫ И ЗАДАЧИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ВЫРАВНИВАНИЯ СУБЪЕКТОВ РФ

Политику регионального развития со стороны федерального центра следует определить как систему практических действий, а также экономических, правовых, институциональных и иных ресурсов, которые обеспечивают эти действия. Данная политика реализует полномочия федерального центра в отношении оптимального размещения производительных сил и должна отражать его ответственность за устойчивое социально-экономическое развитие и саморазвитие регионов России, за общедоступность минимально необходимого круга социальных благ и услуг по всей территории страны, а также за обеспечение как общегосударственных, так и региональных аспектов экономической безопасности.

Справедливо предположить, что в условиях государства федеративного типа политика пространственного развития экономики относится к числу ключевых элементов в системе федеративных отношений. Тем не менее в Основах государственной политики регионального развития, как в Стратегии пространственного развития, проблематика совершенствования экономико-правовых основ федеративных отношений не получает достаточно полного отражения. Так, в документе акцентируется то, что федеративное устройство Российской Федерации, прежде всего через самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления своих полномочий, относится к числу ключевых условий, обеспечивающих эффективную реализацию государственной политики регионального развития. Однако такая общая запись не дает оснований полагать, что последовательное совершенствование всех слагаемых федеративной природы Российского государства реально утверждается в качестве одной из наиболее важных институциональных основ политики регионального развития и регулирования пространственной структуры национальной экономики.

Убедительным примером того, что задачи пространственного стратегирования не могут быть решены вне обращения к основам федеративного устройства страны, выступает вопрос об идентификации

особого мезоуровня стратегического планирования. Это связано с тем, что в Конституции РФ 1993 г. такой уровень государственной власти, как федеральные округа или иной мезоуровень управления, не предусмотрены. Ключевой принцип российской федеративной государственности в Основном законе страны построен на разграничении полномочий и прямом взаимодействии Федерации и ее субъектов по всему кругу вопросов государственного управления, включая вопросы территориального развития. Вместе с тем в таком пространственно огромном государстве, как Россия, мезоуровень управления должен функционировать, но это эффективно только в том случае, если обеспечено его адекватное законодательное регулирование [Ирхин, 2017].

В настоящее время с учетом положений ФЗ № 172 в числе прямых участников политики пространственного развития на мезоуровне могут быть названы федеральные округа, а в свете последних новаций, приведенных в Стратегии пространственного развития, и так называемые макрорегионы. При этом согласно данной стратегии макрорегионы могут как совпадать, так и не совпадать с образованными ранее федеральными округами. Вместе с тем функционирование федеральных округов, равно как и макрорегионов, до настоящего времени не опирается на необходимую законодательную базу, обеспечивающую их четкое позиционирование в вертикали власти.

В связи с этим сегодня нет достаточных оснований говорить об округах и/или макрорегионах как о самостоятельных акторах политики регионального развития. Российская специфика этих округов состоит в том, что за рубежом те или иные мезоуровни власти, как правило, являются инструментом децентрализации управления отдельными территориями, а у нас они могут рассматриваться и как вариант централизации государственного управления [Moisio, Luukkonen, 2014; Berisha et al., 2020].

Что касается макрорегионов, то на данный момент в Стратегии пространственного развития они идентифицируются преимущественно как экономико-географическая и в целом как достаточно произвольная группировка субъектов Федерации. Они не имеют органов исполнительной власти, у них нет собственных рычагов управления и собственного полноценного бюджета. Особые сложности связаны с тем, что макрорегионы и/или федеральные округа формально должны выступать не только как объекты, но и как субъекты стратегического планирования. Субъектами стратегического планирования они формально должны являться в отношении регионов, входящих в состав данного макрорегиона (федерального округа). Однако полноценной правовой базы для осуществления макрорегионами и/или федеральными округами роли субъектов стратегического планирования в настоящее время не имеется.

Также следует отметить, что одной из доминант современной политики пространственного регулирования выступает отказ от избыточного универсализма при осуществлении практики государственной поддержки регионов. Это допускает возможность проведения политики регионального развития со стороны федерального центра на селективной основе, т. е. путем выделения различных в рамках этой политики типов регионов, сгруппированных по тем или иным признакам [Benini, Czyzewski, 2007; Польшин, Гришина, 2019].

Формально итоговый вариант Стратегии пространственного развития де-факто предусматривает селективную политику развития территорий, но преимущественно в отношении различных типов поселений. Что касается российских регионов, все ограничивается достаточно прямолинейной и малоприспособленной для практического использования группировкой так называемых геостратегических территорий, построенной не на экономических, а на экономико-географических критериях. Тем более что на деле социально-экономические характеристики каждого региона из этой группы, потенциалы их развития и требуемые меры государственного содействия на деле оказываются весьма различны – как в России, так и за рубежом [Zigern-Korn, 2013; Миронова, 2018; Blaas, 2019].

Скорее всего причина такой ситуации кроется в непроработанности методологической базы адресной политики пространственного развития, в отсутствии ее исчерпывающего нормативно-правового регулирования и методической базы согласования интересов центра, регионов и отдельных территорий [Dall'erba, Llamosas-Rosas, 2014; Kunzmann, 2017]. Необходимо дальнейшая разработка методологических основ типизации регионов России (может быть, целесообразно использовать даже несколько вариантов типизации сообразно различным критериям), а также уточнение специализации различных видов государственных программ и федеральных институтов развития как инструментов адресной региональной политики и пр. [Польшин, Гришина, 2019].

Особое значение имеет адекватное отражение в документах стратегического планирования системы представлений о конкретных мерах и желаемых результатах политики преодоления межрегиональной экономической дифференциации как одном из ключевых векторов региональной политики в стране [Бахтизин, Бухвальд, Кольчугина, 2016]. На наш взгляд, этот приоритет по-прежнему остается одним из краеугольных камней политики регионального развития, и даже более того – одним из наиболее важных критериев ее эффективности. Однако в принятых документах стратегического планирования отсутствует четкая позиция по данному вопросу. Здесь выявляется неопределенность двоякого рода: одна касается целесообразности сохранения за экономическим выравни-

ванием статуса приоритетной задачи региональной политики государства, вторая – идентификации системы институтов и инструментов, с использованием которых эта целевая установка может быть практически достигнута.

Более четко позиционировать указанную целевую установку в системе документов стратегического планирования возможно только при ясном понимании того, каковы сейчас показатели экономической дифференциации российских регионов, а также того, каким закономерностям она подчиняется на протяжении последних десятилетий. Зарубежные исследования показывают, что в странах Европы можно найти различные тренды межрегиональной экономической дифференциации [Kanbur, Venables, 2005; Janin Rivolin, 2017].

С нашей точки зрения, оценка экономической дифференциации субъектов Федерации достаточно достоверно может быть получена при сопоставлении данных по верхним и нижним децильным группам регионов. Это сопоставление определяет так называемый децильный коэффициент, т. е. соотношение в каждом году наименьшего значения ВРП на душу населения среди 10 % субъектов РФ с наибольшей душевой величиной ВРП к максимальному аналогичному показателю для 10 % субъектов РФ с наименьшей душевой величиной ВРП (аналогично выполнен и расчет указанного коэффициента по показателю душевых инвестиций в основной капитал).

По данным показателям были сделаны оценки за 1995–2018 гг.¹ Результаты свидетельствуют, что значительных изменений в дифференциации субъектов Российской Федерации по душевой величине ВРП за данный период не наблюдалось [Бахтизин, Бухвальд, Кольчугина, 2016]. Однако некоторую закономерность этой дифференциации все же можно уловить. Ее суть в том, что наблюдаемые показатели дифференциации

¹Примечание: из расчетов исключены автономные образования, а также Республика Чечня, статистика по которой появилась значительно позднее.

регионов по душевой величине ВРП и по инвестициям в основной капитал нарастают во второй половине 1990-х гг., но затем стабилизировались (табл. 1, 2).

Таблица 1 – Децильный коэффициент экономической дифференциации регионов России, 1995–2018 гг.
Table 1 – Decile coefficient of economic differentiation of the Russian regions, 1995–2018

Год	Децильные показатели экономической дифференциации регионов России	
	по душевой величине ВРП	по душевой величине инвестиций в основной капитал
1995	3,46	3,76
1996	3,13	4,28
1997	3,36	4,71
1998	3,41	4,68
1999	4,07	4,94
2000	4,15	7,54
2001	3,68	6,56
2002	3,18	5,37
2003	3,21	5,87
2004	3,86	5,91
2005	3,91	6,07
2006	3,78	6,40
2007	3,55	5,31
2008	3,27	4,86
2009	3,33	5,74
2010	3,61	5,09
2011	3,52	6,09
2012	3,86	5,70
2013	3,73	5,44
2014	3,18	4,52
2015	3,40	5,30
2016	3,14	4,91
2017	3,21	5,05
2018	3,88	4,32

Составлено по данным Российского статистического ежегодника. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/12994>.

Таблица 2 – Показатели экономической дифференциации регионов России в различных фазах экономического цикла
Table 2 – Indicators of economic differentiation of the Russian regions at different phases of the economic cycle

Фазы экономического развития	Децильные показатели экономической дифференциации регионов России	
	по душевой величине ВРП	по душевой величине инвестиций в основной капитал
Период неустойчивого развития и кризиса 1995–1998 гг. (среднегодовой темп изменения ВВП: - 1,05)	3,34	4,36
Период относительного экономического подъема 1999–2007 гг. (среднегодовой темп изменения ВВП: + 7,09)	3,71	6,00
Период замедления темпов экономического роста и стагнации 2008–2018 гг. (среднегодовой темп изменения ВВП: + 1,20)	3,47	5,18

Примечание: в расчетах данных табл. 1 и 2 принимала участие кандидат экономических наук А.В. Кольчугина.

Составлено по данным Российского статистического ежегодника. URL: https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/b19_13/lssWWW.exe/Stg/d02/13-01.docx.

Можно предположить, что экономическая дифференциация регионов не изменялась линейно. В ней прослеживается некоторый волнообразный тренд, суть которого в том, что в годы экономического оживления и подъема показатели дифференциации российских регионов, как правило, увеличивались, а в годы стагнации и кризисного падения производства – несколько сокращались (табл. 2).

Сравнительный анализ оценок, данных в табл. 1 и 2, также обнаруживает определенную воспроизводственную закономерность, а именно: экономическая дифференциация субъектов Российской Федерации по душевой величине инвестиций в основной капитал практически неизменна, во всех фазах экономического цикла остается на уровне более высоком, чем дифференциация регионов по душевой величине ВВП. Это свидетельствует о том, что пространственная структура инвестиций в основной капитал по-прежнему остается одним из наиболее значимых факторов, поддерживающих и даже увеличивающих разрывы в социально-экономическом развитии регионов страны.

Следовательно, возникает вопрос стратегического характера: неизбежно ли то, что в ближайшей перспективе, когда акцентируется задача преодолеть стагнационные процессы и добиться ускорения экономического роста, мы столкнемся с трендом усиления экономической дифференциации российских регионов? По нашему мнению, у такой неизбежности есть реальные альтернативы. Прежде всего они определяются тем, что названная закономерность свойственна лишь прежней, в основном исчерпавшей себя модели ресурсоориентированного экономического роста. Она может быть преодолена за счет инновационного развития экономики страны и ее регионов и, как показывает зарубежный опыт, их растущей опоры на «экономику знаний» [Lange, 2007; Palermo, Ponzini, 2010; Husár et al., 2019].

В контексте целеполагания в практике стратегирования пространственного развития российской экономики значимым остается и такой вопрос: если определенное сокращение экономической дифференциации российских регионов действительно имело место, означает ли достигнутое продвижение в этом направлении то, что названную задачу можно считать решенной или, напротив, она сохраняется на дальнейшую перспективу. Если верно последнее, то необходимо определить, до какого рубежа позитивное экономическое выравнивание российских регионов вообще возможно с учетом реалий пространственной картины национальной экономики. К сожалению, имеющиеся документы стратегического планирования конкретно ответа на данный вопрос не дают.

В связи с этим принципиальное значение имеет то, как приоритет экономического выравнивания трактуется в документах стратегического планирования, предусмотренных ФЗ № 172. Указ Президента РФ от

16 марта 2017 г. № 13 не содержит положений, фиксирующих политику экономического выравнивания субъектов Федерации в качестве одного из наиболее значимых приоритетов государственной политики регионального развития. Тем не менее анализ этого документа дает основания сделать вывод, что в нем экономическое выравнивание регионов по-прежнему остается в числе значимых вопросов региональной политики Российского государства. Так, данный указ относит к числу ключевых направлений этой политики обеспечение единства экономического пространства страны. Между тем такое единство пространства во многом определяется именно его относительной экономической однородностью, в том числе в разрезе отдельных групп регионов и макро-регионов страны.

В Стратегии пространственного развития формально представлена задача сокращения межрегионального экономического неравенства, а также внутрирегиональных социально-экономических различий. Однако она (в отличие от ее предварительных вариантов) не содержит конкретных данных о динамике этого процесса за последние десятилетия и его желаемых индикаторов на перспективу. Сохраняется и значительная неопределенность того, как в данном случае будут действовать предлагаемые стратегией институциональные новации – в сторону сокращения названного выше неравенства или, напротив, в сторону его усиления. Это говорит о том, что в государственной политике регионального развития в России не хватает элементов гибкости и четкой целевой ориентации. Гибкость необходима как в диверсификации государственной политики в отношении различных типов регионов, так и в плане адаптации политики регионального развития к основным стратегическим приоритетам страны, к влиянию на эту политику циклических и иных изменений в современной экономике [Esteban, 2006].

По нашему мнению, ориентация на снижение уровня межрегиональной экономической дифференциации по-прежнему должна оставаться в числе ведущих задач государственной политики пространственного регулирования. Только последовательное устранение значительной неоднородности экономики страны по ее пространственным характеристикам может сформировать наиболее позитивные условия для развития единого национального рынка, для оптимизации территориальных пропорций общероссийского разделения труда и, следовательно, для обеспечения растущей конкурентоспособности российской экономики в современном мире. Наоборот, усиление межрегиональной экономической дифференциации создаст дополнительные препятствия для осуществления мер, нацеленных на инновационную модернизацию российской экономики, на повышение ее устойчивости и динамичное развитие.

Однако, как отмечалось, политика экономического выравнивания на межрегиональном уровне имеет объективные пределы. Отсюда неизбежно встают вопросы: какова разумная, экономически приемлемая мера такого выравнивания; за счет каких средств такое «сглаживание» может быть достигнуто? Пока экономическая наука не может определиться с тем, какая степень экономической дифференциации российских регионов не будет «чрезмерной», а останется соответствующей объективному природно-географическому разнообразию территории страны. На наш взгляд, выявление «объективной» меры межрегиональной экономической дифференциации возможно на основе сочетания последовательной минимизации числа бюджетно-дотационных российских регионов одновременно с полномасштабным запуском механизма их саморазвития.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЛИТИКИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Развернувшаяся в последние годы подготовка основного блока документов стратегического планирования, предусмотренных ФЗ № 172, все более свидетельствует о том, что система положений данного законодательного акта не обеспечивает полного и всестороннего регулятивного поля подобной практики планирования. Это четко указывает на необходимость ряда дополнений и к большому числу смежных стратегическому планированию нормативно-правовых документов. Потребность в правовых новациях во многом касается и законодательной базы пространственного социально-экономического стратегирования.

Приходится признать, что продолжительное время попытки сформировать полноценную нормативно-правовую базу этого вектора социально-экономической политики государства предпринимались, но практического результата так и не дали. К настоящему времени обозначились все необходимые посылки к тому, чтобы кардинально продвинуться в сфере законодательного регулирования государственной региональной политики. Наиболее целесообразный путь решения данной проблемы – возвращение к доработке и принятию федерального закона «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации».

Названный законопроект¹ был внесен в Государственную Думу РФ еще в 2000 г. Затем он длительное время формально находился на рассмотрении депутатов; к нему делались различные поправки и дополнения. Но в итоге документ все равно был списан в архив, причем тогда, когда, по нашему мнению, важность его

¹Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации: законопроект № 18259-3 (новая редакция).

принятия была максимальной. Сегодня необходимость доработки и принятия данного законодательного акта определяется тем, что в государственной политике регионального развития отчетливо обозначился ряд проблем, которые не имеют адекватного правового регулирования и выступают существенным препятствием к действенной интеграции этой политики в практику стратегического планирования.

В частности, целесообразно закрепить в законе возможность использования селективной федеральной политики регионального развития. Речь идет о политике, основанной на типизации регионов и выделении отдельных групп субъектов Федерации со специфическими условиями развития и потребностями в государственной поддержке. Допустимость такой модели политики пространственного регулирования ранее отрицалась ввиду ее якобы противоречий с конституционным положением о равенстве субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральным центром. Однако в настоящее время это представление преодолевается, что дает возможность реализовать существенные новации в региональной политике государства.

Сказанное, в частности, касается и возможности практического применения различных моделей межбюджетных отношений федерального центра с регионами России. На практике подход практически осуществим на основе типизации регионов и выделения среди субъектов Федерации ряда «фокусных» групп, характеризующихся спецификой социально-экономической и финансово-бюджетной ситуации. Для этого можно использовать показатели бюджетной обеспеченности регионов, их группировку по степени дотационности и дефицитности регионального бюджета, основные параметры субфедерального государственного долга и пр.

Так, в пределах существующей практики финансового выравнивания целесообразно оставить только средне- и высокодотационные субъекты Федерации. Это гарантирует их обеспеченность финансово-бюджетными ресурсами, в том числе для полноценного осуществления ими функций регионального социально-экономического стратегирования. Регионы-доноры, как и низкодотационные регионы, могли бы обеспечивать эту возможность, получая необходимые средства через практику расщепляемых налогов (за счет доли в НДС), а также в рамках участия в государственных программах, деятельности федеральных институтов промышленно-инновационного развития.

Кроме того, имеет большой практический смысл отражение в указанном законодательном акте системы признаков, используемых для отбора регионов и/или макрорегионов страны, для которых разрабатываются и реализуются специальные федеральные программы территориального характера. Также на базе закона о государственной региональной политике по опыту

некоторых стран будут определяться регионы и иные территории, которые на основе четко обозначенных критериев могут стать «территориями экономического бедствия» [Waterhout, Othengrafen, Sykes, 2013]. Такой шаг сформирует достаточную правовую базу для того, чтобы сделать данные территории бенефициарами в отношении специальных каналов государственного содействия в рамках адресных программ оздоровления региональных финансов. В частности, данные меры поддержки могут быть реализованы через систему дополнительного федерального финансирования, в виде налоговых льгот локальным инвесторам и предпринимателям.

Принципиально важно, полагаем мы, отрегулировать в названном законодательном акте правовой статус ряда институциональных новаций, закрепленных в Стратегии пространственного развития. Особенно это касается института так называемых геостратегических территорий с точки зрения тех форм целевой государственной поддержки, на которые они могут рассчитывать. Это также необходимо для задействования всего многообразия перспективных центров экономического роста, поскольку их простое перечисление в стратегии не сопровождается ни определением какого-либо особого статуса этих центров, ни конкретизацией возможностей получения дополнительных мер государственной поддержки – как на федеральном, так и на региональном уровне [Шамахов, Межевич, 2019].

Принятие федерального закона об основах государственного регулирования регионального развития способно создать механизмы для отсутствующей в настоящее время тесной координации различных институтов и инструментов государственной политики регионального развития. В числе таких инструментов следует назвать систему межбюджетных отношений (включая межуровневое распределение всех видов налоговых поступлений); государственные программы, особенно территориального характера; инвестиционные проекты, национальные проекты и пр. Сейчас функционирование этого инструментария региональной политики лишено системности и внутренней согласованности. Итоговая картина его воздействия на пространственные характеристики российской экономики не является объектом планирования, постоянного мониторинга и итоговой оценки.

В связи с этим важно утвердить в рассматриваемом законодательном акте экономическое выравнивание субъектов Российской Федерации как один из ключевых приоритетов пространственного регулирования. Необходимо сделать акцент на том, что решение этой задачи будет определяться позитивным выравниванием экономического пространства страны именно с учетом сближения инновационных характеристик его региональных составляющих. В настоящее время такая задача в официальных документах периодически ставится, однако оценки, которые даются в отношении

сглаживания межрегиональной экономической дифференциации, существенно различны как по методике, так и по итоговым результатам. Более того, среди целевых индикаторов Стратегии пространственного развития подобный показатель не представлен.

Закон должен упорядочить целевое назначение и принципы пространственного размещения федеральных институтов развития. В настоящее время число таких институтов (зон, территорий и пр.) достаточно велико, и все они наряду с решением задач отраслевого характера действуют и как инструменты политики регионального развития. Однако в пространственном аспекте указанные институты распределены неравномерно, что затрудняет их системное, стратегически выверенное использование для регулирования пространственной структуры национальной экономики. Следует предположить, что именно отсутствие стратегического целеполагания объясняет то, что значительная часть этих институтов (например, многие федеральные ОЭЗ) так и не смогли реализовать возлагавшихся на них надежд, в том числе в контексте позитивного воздействия на развитие территорий, где они располагаются.

Важная правовая сторона этой ситуации состоит в отсутствии единого законодательного акта, определяющего как отраслевую специализацию этих институтов, так и принципы их пространственного размещения, их роль как инструментов региональной политики государства. Решением данной проблемы, полагаем, также может послужить федеральный закон об основах государственного регулирования регионального развития.

В закон необходимо включить положение о том, что значимым вектором политики регионального развития выступают в равной мере малые формы поселенческой структуры, в частности малые города. В настоящее время наиболее четко в качестве объектов политики регионального развития определены моногорода, которые имеют право на получение содействия со стороны Фонда развития моногородов. Помимо этого, допускается использование такого института содействия моногородам, как создание территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР). Малые города четкого позиционирования в качестве особых объектов государственной политики регионального развития так и не получили.

Стратегия пространственного развития не содержит положений, указывающих на мегаполисы как единственно возможные локомотивы современного экономического роста. Такая сбалансированная позиция в целом соответствует европейским представлениям по данному вопросу [Ungar, 2001; Oliveira, Breda-Vázquez, 2010; Von Haaren, Vollheyde, 2019]. Формально в этой стратегии содействие обещано всем: и мегаполисам, и малым городам, но при этом в весьма неопределенной форме. С нашей точки зрения, поддержку

малых городов следовало бы выделить в отдельное направление государственной региональной политики, сочетая в ней инструменты целевых программ федерального и регионального уровня, возможности институтов территориального развития, методы налогово-бюджетного стимулирования, регулирования социально-демографических процессов и пр.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволяет сформулировать ряд выводов.

1. Позитивное экономическое выравнивание субъектов Российской Федерации остается в числе наиболее значимых приоритетов государственной региональной политики, что должно быть закреплено законом и на практике служить целевым ориентиром для системы документов стратегического планирования с последовательным переносом внимания к обеспечению выравнивания регионов как пространства инновационного развития. Это предполагает усиление взаимодействия политики регионального развития и политики инновационной модернизации российской экономики и акцента на создание в отстающих регионах страны «точек инновационного развития». Соответственно, целевые показатели Стратегии пространственного развития должны включать оценку межрегионального выравнивания не только по макроэкономическим индикаторам (ВРП на душу населения), но и по индикаторам уровня инновационного развития экономики отдельных регионов.

2. Пока инвестиции остаются фактором поддержания и усиления межрегиональной экономической дифференциации, все действия, предпринимаемые в рамках государственной политики регионального развития, способны лишь ограниченно противодействовать такой дифференциации. Это подчеркивает особую значимость усиления целенаправленной пространственной компоненты инвестиционной политики, в основе которой должно лежать прямое и косвенное регулирование (методами налогово-бюджетной и иной политики) территориальной структуры инвестиций в основной капитал. При этом обозначенный в национальных целях развития реальный рост инвестиций в основной капитал к 2030 г. на уровне не менее 70 % по сравнению с 2020 г.¹ должен получить конкретную пространственную декомпозицию в разрезе макрорегионов и даже отдельных регионов страны. Данную задачу можно решить, например, не только за счет инструментов государственного инвестирования, но и путем введения регионально привязанных инвестиционных льгот.

¹ О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474.

3. Государственная политика регионального развития должна уйти от содействия субъектам Федерации и трансформироваться в систему практических мер, ориентированных на специфику различных типов регионов России. При этом типизация не должна иметь выборочный характер, основываться на четких критериях и охватывать всю совокупность субъектов Российской Федерации.

4. Важно исправить ситуацию с отсутствием единого координирующего института по стратегированию и практическому осуществлению региональной политики государства. В ФЗ № 172 о стратегическом планировании есть указание на федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий координацию и методическое обеспечение различных направлений стратегического планирования, в том числе его пространственной компоненты. Однако конкретизации в системе государственного управления это положение закона так и не получило.

5. В Стратегии пространственного развития необходимо расширить и конкретизировать раздел, описывающий блок институтов и инструментов государственной политики регулирования пространственной структуры экономики; следует закрепить их ориентацию на решение социально-экономических задач различных типов регионов России.

6. Государственная политика регионального развития не может оставаться системой мер поддержки субъектов Федерации. Эту политику необходимо дополнить системой экономических и внеэкономических рычагов, обеспечивающих тренд устойчивого саморазвития российских регионов. Последовательное перераспределение полномочий и экономических ресурсов на федеральный уровень неизбежно превращает его в орган управления административно-унитарного характера. Именно акцент на механизмах саморазвития обеспечит качественно новый уровень региональной политики государства, при которой высокоразвитые субъекты Федерации сохранят уровень ресурсов их экономического роста, а дотационные регионы получат более действенные стимулы для экономического подъема, ухода от ситуации иждивенчества.

Именно обоснование необходимых экономико-правовых и институциональных предпосылок механизма саморазвития российских регионов мы видим в качестве одного из важнейших направлений дальнейших исследований в русле регионалистики. Кроме того, полагаем, в перспективных разработках необходимо усилить акцент на согласование политики пространственного регулирования с кругом требований национальной и экономической безопасности Российской Федерации. ■

Источники

- Бахтизин А.Р., Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. (2016). Выравнивание регионов России: иллюзии программы и реалии экономики // Вестник Института экономики РАН. № 1. С. 76–91.
- Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. (2019). Стратегия пространственного развития и приоритеты национальной безопасности Российской Федерации // Экономика региона. Т.15, вып. 3. С. 631–643. DOI: 10.17059/2019-3-1.
- Гранберг А.Г. (2009). О программе фундаментальных исследований пространственного развития России // Регион: экономика и социология. № 2. С. 166–178.
- Ирхин И.В. (2017). Федеральные территории и федеральные округа: смешение конституционно-правовых моделей // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. № 6(67). С. 30–37.
- Лаврикова Ю.Г., Котлярова С.Н., Суворова А.В., Игнатъева Е.Д., Мариев О.С., Матушкина Н.А., Аверина Л.М., Ли В.А., Серкова А.Е. (2018). Стратегирование пространственного развития и инфраструктурного обустройства территорий. Екатеринбург: Ин-т экономики УРО РАН.
- Лебедева Н.А., Жихаревич Б.С. (2018). Стратеги о стратегическом планировании // Региональная экономика. Юг России. № 1(19). С. 6–15.
- Миронова О.А. (2018). Геостратегические аспекты пространственного позиционирования регионов Юга России // Economics. Law. State. № 2(2). С. 22–29.
- Полынев А.О., Гришина И.В. (2019). Методические подходы к построению типологии регионов для разработки стратегии пространственного развития России // Региональная экономика. Юг России. Т. 7. С. 29–41.
- Шамахов В.А., Межевич Н.М. (2019). Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: экономические возможности и управленческие ограничения // Управленческое консультирование. № 4(124). С. 19–27.
- Albrechts L., Healey P., Kunzmann K.R. (2003). Strategic spatial planning and regional governance in Europe. *Journal of the American Planning Association*, vol. 69(2), pp. 113–129. DOI: <https://doi.org/10.1080/01944360308976301>.
- Benini R., Czyzewski A. (2007). Regional disparities and economic growth in Russia: New growth patterns and catching up. *Economic Change and Restructuring*, vol. 40, issue 1–2, pp. 91–135.
- Berisha E., Cotella G., Janin Rivolin U., Solly A. (2020). Spatial governance and planning systems and the public control of spatial development: A European typology. *European Planning Studies*, pp. 1–20. DOI: 10.1080/09654313.2020.1726295.
- Blaas W. (2019). *A new perspective for European spatial development policies*. Routledge.
- Buckingham S., Lada A.S. (2019). Contemporary challenges in spatial development. In B. Zibell, D. Damyanovic, U. Sturm (eds.). *Gendered Approaches to Spatial Development in Europe: Perspectives, Similarities, Differences*. Taylor & Francis Group.
- Christmann G.B., Ibert O., Jessen J., Walther U.J. (2020). Innovations in spatial planning as a social process – phases, actors, conflicts. *European Planning Studies*, vol. 28, no. 3, pp. 496–520. DOI: <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1639399>.
- Colomb C., Tomaney J. (2016). Territorial politics, devolution and spatial planning in the UK: Results, prospects, lessons. *Planning Practice & Research*, vol. 31, no. 1, pp. 1–22. DOI: <https://doi.org/10.1080/02697459.2015.1081337>.
- Dall'erba S., Llamosas-Rosas I. (2014). Spatial Policy for Growth and Equity (pp. 353–371). In M. Fischer, P. Nijkamp (eds.). *Handbook of Regional Science*. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Esteban M. (2006). The Reform of European Regional Policy: Underlying –Debates (pp. 86–128). In *Alternative Perspectives on Economic Policies in the European Union. «International Papers in Political Economy» Series*. London: Palgrave Macmillan.
- Faludi A. (2009). A turning point in the development of European spatial planning? The 'Territorial Agenda of the European Union' and the 'First Action Programme'. *Progress in Planning*, vol. 71, no. 1, pp. 1–42. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.progress.2008.09.001>.
- Granqvist K., Humer A., Mäntysalo R. (2020). Tensions in city-regional spatial planning: the challenge of interpreting layered institutional rules. *Regional Studies*, pp. 1–13. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1707791>.
- Husár M., Finka M., Jamečný L., Ondřejčka V. (2019). Innovations and Changing Role of Public Sector in Spatial Development Strategies: Problems and Challenges for Local and Regional Development in Central and Eastern European Countries After 2020 (pp. 7–24). In M. Finka, M. Jaššo, M. Husár (eds.). *The Role of Public Sector in Local Economic and Territorial Development*. Springer Innovations in Communication and Computing. Springer, Champ.
- Janin Rivolin U. (2017). Global crisis and the systems of spatial governance and planning: a European comparison. *European Planning Studies*, vol. 25, no. 6, pp. 994–1012. DOI: <https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1296110>.
- Kanbur R., Venables T. (2005). Introduction: Spatial inequality and development. *Journal of Economic Geography*, vol. 5, no. 1, pp. 1–5.
- Kunzmann K.R. (2017). *Spatial development and territorial cohesion in Europe. Spatial Planning and Urban Development in the New EU Member States*. Routledge. Pp. 33–44.
- Lange B. (2007). The Knowledge Society and Spatial Development (pp. 167–171). In S. Lentz S. (ed.). *Restructuring Eastern Germany. German Annual of Spatial Research and Policy*. Springer: Berlin, Heidelberg.
- Mazur A. (2012). The role of central city in the spatial economic development. *Visnyk of Chernigiv State Technological University. Series: Economics*, no. 2(58), pp. 5–9.
- Moisio S., Luukkonen J. (2015). European spatial planning as governmentality: An inquiry into rationalities, techniques, and manifestations. *Environment and Planning C: Government and Policy*, no. 33(4), pp. 828–845. DOI: <https://doi.org/10.1068/c13158>.
- Oliveira C., Breda-Vázquez I. (2010). Contradictory rescaling: Confronting state restructuring and the building of new spatial policies. *European Urban and Regional Studies*, vol. 17, no. 4, pp. 401–415. DOI: <https://doi.org/10.1177/0969776409356213>.

- Palermo P.C., Ponzini D. (2010). The Quality in Spatial Development (pp. 207–212). In *Spatial Planning and Urban Development. Urban and Landscape Perspectives*. Vol. 10. Springer, Dordrecht.
- Roodbol-Mekkes P.H., van der Valk A.J., Altes W.K.K. (2012). The Netherlands spatial planning doctrine in disarray in the 21st century. *Environment and Planning A*, vol. 44, no. 2, pp. 377–395. DOI: <https://doi.org/10.1068/a44162>.
- Tatarkin A.I. (2012). Forming of the regional institutions of spatial development of the Russian Federation. *European Journal of Economic Studies*, vol. 1, no. 1, pp. 51–63.
- Ungar P. (2001). The European Spatial Development Perspective: Process, Policies and Consensus (pp. 15–23). In J. Stillwell, H. Scholten (eds.). *Land Use Simulation for Europe*. The GeoJournal Library. Vol. 63. Springer: Dordrecht.
- Von Haaren C., Vollheyde A.L. (2019). Landscape planning in Germany. *International Review for Spatial Planning and Sustainable Development, A: Planning Strategies and Design Concepts*, vol. 7, no. 4, pp. 148–166. DOI: http://dx.doi.org/10.14246/irspda.7.4_148.
- Waterhout B., Othengrafen F., Sykes O. (2013). Neo-liberalization processes and spatial planning in France, Germany, and the Netherlands: An exploration. *Planning Practice & Research*, vol. 28, no. 1, pp. 141–159. DOI: <https://doi.org/10.1080/02697459.2012.699261>.
- Zigern-Korn N.V. (2013) Russia's experience of research of the regional development potential. *Regional Research of Russia*, vol. 3, issue 2, pp. 177–181.

Информация об авторе

Бухвальд Евгений Моисеевич

Доктор экономических наук, профессор, заведующий центром федеративных отношений и регионального развития. Институт экономики Российской академии наук (117218, РФ, г. Москва, Нахимовский пр., 32). E-mail: buchvald@mail.ru.

DOI: 10.29141/2218-5003-2020-11-6-1

Managing the spatial development of the Russian economy: Goals and tools

Evgeny M. Bukhvald¹

¹ Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

Abstract. The article substantiates the modern interpretation of spatial regulation of the economy. It determines the priorities and practical tools for managing spatial development, including the task of overcoming economic differentiation of Russian regions. The paper reveals the distinguishing features of spatial regulation policy in the context of the transition to the system of strategic planning. The theoretical and methodological basis of the study embraces the growth poles theory, the theory of new economic geography and the theoretical provisions of the Russian school of productive forces distribution, which made it possible to integrate the ideas of planned development of territories and market mechanisms of spatial self-regulation. Among the main research methods are economic-legal analysis and generalization. The system of regional development indicators constitutes the empirical basis of the study. The research results contain recommendations to clarify the provisions of the Spatial Development Strategy of the Russian Federation. In particular, the assessment of the economic differentiation of Russian regions, as well as its target values for the future should be added to the Strategy. We suggest classifying the types of federal constituent territories as objects of the state policy on regional development based on their economic characteristics. Moreover, it is expedient to overcome the current duality in the interpretation of the meso-level of strategic planning, and to design a state program for supporting towns through identification of specific needs of each type of settlement. The study also proposes to harmonize the legislation on strategic planning and on the fundamentals of the state policy on regional development with respect to priorities of economic equalization of regions, the emphasis on the federation subjects' self-development, etc.

Keywords: strategic planning; spatial regulation; spatial development; spatial development management; economic differentiation.

JEL Classification: R12

Paper submitted: November 29, 2019

For citation: Bukhvald E.M. (2020). Managing the spatial development of the Russian economy: Goals and tools. *Upravlenets – The Manager*, vol. 11, no. 6, pp. 2–14. DOI: 10.29141/2218-5003-2020-11-6-1.

References

- Bakhtizin A.R., Bukhvald E.M., Kolchugina A.V. (2016). Vyravnivanie regionov Rossii: illyuzii programmy i realii ekonomiki [Alignment of regions in Russia: Illusions of the program and reality of the economy]. *Vestnik Instituta ekonomiki RAN – The Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*, no. 1, pp. 76–91.

- Bukhvald E.M., Kolchugina A.V. (2019). Strategiya prostranstvennogo razvitiya i priority natsional'noy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii [The spatial development strategy and national security priorities of the Russian Federation]. *Ekonomika regiona – Economy of Region*, vol. 15, no. 3, pp. 631–643. DOI: 10.17059/2019-3-1.
- Granberg A.G. (2009). O programme fundamental'nykh issledovaniy prostranstvennogo razvitiya Rossii [On the program of fundamental research of spatial development of Russia]. *Region: ekonomika i sotsiologiya – Region: Economics and Sociology*, no. 2, pp. 166–178.
- Irkhin I.V. (2017). Federal'nye territorii i federal'nye okruga: smeshenie konstitutsionno-pravovykh modeley [Federal territories and federal districts: The confusion of constitutional-legal models]. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya – Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, no. 6(67), pp. 30–37.
- Lavrikova Yu.G., Kotlyarova S.N., Suvorova A.V., Ignat'eva E.D., Mariev O.S., Matushkina N.A., Averina L.M., Li V.A., Serkova A.E. (2018). *Strategirovanie prostranstvennogo razvitiya i infrastruktornogo obustroystva territoriy* [Strategic spatial development and infrastructure development of territories]. Ekaterinburg: Institute of Economics of the Ural Branch of the RAS.
- Lebedeva N.A., Zhikharevich B.S. (2018). Strategiya strategicheskogo planirovaniya [Strategists about strategic planning]. *Regional'naya ekonomika. Yug Rossii – Regional Economy. South of Russia*, no. 1(19), pp. 6–15. DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2018.1.1>.
- Mironova O.A. (2018). Geostrategicheskie aspekty prostranstvennogo pozitsionirovaniya regionov Yuga Rossii [Geostrategic aspects of spatial positioning of regions of the South of Russia]. *Economics. Law. State*, no. 2(2), pp. 22–29.
- Polynev A.O., Grishina I.V. (2019). Metodicheskie podkhody k postroyeniyu tipologii regionov dlya razrabotki strategii prostranstvennogo razvitiya Rossii [Methodological approaches to regions' typology for working out the strategy of Russia's spatial development]. *Regional'naya ekonomika. Yug Rossii – Regional Economy. South of Russia*, vol. 7, no. 1, pp. 29–41. DOI: 10.15688/re.volsu.2019.1.3.
- Shamakhov V.A., Mezhevich N.M. (2019). Strategiya prostranstvennogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii na period do 2025 goda: ekonomicheskie vozmozhnosti i upravlencheskie ogranicheniya [The Strategy of Spatial Development of the Russian Federation until 2025: Economic opportunities and administrative restrictions]. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie – Administrative Consulting*, no. 4(124), pp. 19–27. DOI: <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2019-4-19-27>.
- Albrechts L., Healey P., Kunzmann K.R. (2003). Strategic spatial planning and regional governance in Europe. *Journal of the American Planning Association*, vol. 69(2), pp. 113–129. DOI: <https://doi.org/10.1080/01944360308976301>.
- Benini R., Czyzewski A. (2007). Regional disparities and economic growth in Russia: New growth patterns and catching up. *Economic Change and Restructuring*, vol. 40, issue 1–2, pp. 91–135.
- Berisha E., Cotella G., Janin Rivolin U., Solly A. (2020). Spatial governance and planning systems and the public control of spatial development: A European typology. *European Planning Studies*, pp. 1–20. DOI: 10.1080/09654313.2020.1726295.
- Blaas W. (2019). *A new perspective for European spatial development policies*. Routledge.
- Buckingham S., Lada A.S. (2019). Contemporary challenges in spatial development. In B. Zibell, D. Damyanovic, U. Sturm (eds.). *Gendered Approaches to Spatial Development in Europe: Perspectives, Similarities, Differences*. Taylor & Francis Group.
- Christmann G.B., Ibert O., Jessen J., Walther U.J. (2020). Innovations in spatial planning as a social process – phases, actors, conflicts. *European Planning Studies*, vol. 28, no. 3, pp. 496–520. DOI: <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1639399>.
- Colomb C., Tomaney J. (2016). Territorial politics, devolution and spatial planning in the UK: Results, prospects, lessons. *Planning Practice & Research*, vol. 31, no. 1, pp. 1–22. DOI: <https://doi.org/10.1080/02697459.2015.1081337>.
- Dall'erba S., Llamosas-Rosas I. (2014). Spatial Policy for Growth and Equity (pp. 353–371). In M. Fischer, P. Nijkamp (eds.). *Handbook of Regional Science*. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Esteban M. (2006). The Reform of European Regional Policy: Underlying –Debates (pp. 86–128). In *Alternative Perspectives on Economic Policies in the European Union*. «International Papers in Political Economy» Series. London: Palgrave Macmillan.
- Faludi A. (2009). A turning point in the development of European spatial planning? The 'Territorial Agenda of the European Union' and the 'First Action Programme'. *Progress in Planning*, vol. 71, no. 1, pp. 1–42. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.progress.2008.09.001>.
- Granqvist K., Humer A., Mäntyselä R. (2020). Tensions in city-regional spatial planning: the challenge of interpreting layered institutional rules. *Regional Studies*, pp. 1–13. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1707791>.
- Husár M., Finka M., Jamečný L., Ondrejčíka V. (2019). Innovations and Changing Role of Public Sector in Spatial Development Strategies: Problems and Challenges for Local and Regional Development in Central and Eastern European Countries After 2020 (pp. 7–24). In M. Finka, M. Jaššo, M. Husár (eds.). *The Role of Public Sector in Local Economic and Territorial Development*. Springer Innovations in Communication and Computing. Springer, Champ.
- Janin Rivolin U. (2017). Global crisis and the systems of spatial governance and planning: a European comparison. *European Planning Studies*, vol. 25, no. 6, pp. 994–1012. DOI: <https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1296110>.
- Kanbur R., Venables T. (2005). Introduction: Spatial inequality and development. *Journal of Economic Geography*, vol. 5, no. 1, pp. 1–5.
- Kunzmann K.R. (2017). *Spatial development and territorial cohesion in Europe. Spatial Planning and Urban Development in the New EU Member States*. Routledge. Pp. 33–44.
- Lange B. (2007). The Knowledge Society and Spatial Development (pp. 167–171). In S. Lentz S. (ed.). *Restructuring Eastern Germany. German Annual of Spatial Research and Policy*. Springer: Berlin, Heidelberg.
- Mazur A. (2012). The role of central city in the spatial economic development. *Visnyk of Chernigiv State Technological University. Series: Economics*, no. 2(58), pp. 5–9.
- Moisio S., Luukkonen J. (2015). European spatial planning as governmentality: An inquiry into rationalities, techniques, and manifestations. *Environment and Planning C: Government and Policy*, no. 33(4), pp. 828–845. DOI: <https://doi.org/10.1068/c13158>.
- Oliveira C., Breda-Vázquez I. (2010). Contradictory rescaling: Confronting state restructuring and the building of new spatial policies. *European Urban and Regional Studies*, vol. 17, no. 4, pp. 401–415. DOI: <https://doi.org/10.1177/0969776409356213>.
- Palermo P.C., Ponzini D. (2010). The Quality in Spatial Development (pp. 207–212). In *Spatial Planning and Urban Development. Urban and Landscape Perspectives*. Vol. 10. Springer, Dordrecht.

- Roodbol-Mekkes P.H., van der Valk A.J., Altes W.K.K. (2012). The Netherlands spatial planning doctrine in disarray in the 21st century. *Environment and Planning A*, vol. 44, no. 2, pp. 377–395. DOI: <https://doi.org/10.1068/a44162>.
- Tatarkin A.I. (2012). Forming of the regional institutions of spatial development of the Russian Federation. *European Journal of Economic Studies*, vol. 1, no. 1, pp. 51–63.
- Ungar P. (2001). The European Spatial Development Perspective: Process, Policies and Consensus (pp. 15–23). In J. Stillwell, H. Scholten (eds.). *Land Use Simulation for Europe*. The GeoJournal Library. Vol. 63. Springer: Dordrecht.
- Von Haaren C., Vollheyde A.L. (2019). Landscape planning in Germany. *International Review for Spatial Planning and Sustainable Development, A: Planning Strategies and Design Concepts*, vol. 7, no. 4, pp. 148–166. DOI: http://dx.doi.org/10.14246/irspsda.7.4_148.
- Waterhout B., Othengrafen F., Sykes O. (2013). Neo-liberalization processes and spatial planning in France, Germany, and the Netherlands: An exploration. *Planning Practice & Research*, vol. 28, no. 1, pp. 141–159. DOI: <https://doi.org/10.1080/02697459.2012.699261>.
- Zigern-Korn N.V. (2013) Russia's experience of research of the regional development potential. *Regional Research of Russia*, vol. 3, issue 2, pp. 177–181.

Information about the author

Evgeny M. Bukhvald

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Head of the Centre of Federal Relations and Regional Development. **Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences** (32, Nakhimov Ave., Moscow, 117218, Russia). E-mail: bukhvald@mail.ru.