

Для цитирования: Бухвальд Е. М., Кольчугина А. В. Стратегия пространственного развития и приоритеты национальной безопасности Российской Федерации // Экономика региона. — 2019. — Т. 15, вып. 3. — С. 631-643  
doi 10.17059/2019-3-1

УДК: 332.1, 338.26

JEL: H 770, K 23

Е. М. Бухвальд, А. В. Кольчугина

Институт экономики РАН (Москва, Российская Федерация; e-mail: buchvald@mail.ru)

## СТРАТЕГИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ И ПРИОРИТЕТЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ<sup>1</sup>

*Анализ документов стратегического планирования в Российской Федерации показал, что именно стратегирование пространственного развития вызывает наибольшие трудности как с методологической, так и с содержательной стороны. Официально принятая Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 г., определяющая некоторые основные задачи государственной региональной политики, не охватывает многих вопросов. Цель статьи состоит в том, чтобы с учетом законодательно закрепленных положений об источниках данной Стратегии определить полноту и последовательность отражения в ней изначально заданных для нее приоритетов, важное место среди которых занимают требования национальной, в частности, экономической безопасности страны. Основные сделанные авторами выводы касаются степени соответствия Стратегии как традиционным, так и новым задачам государственной политики регионального развития. Особое внимание обращено на отражение в Стратегии такой традиционной задачи политики регионального развития, как достижение позитивного экономического выравнивания субъектов Российской Федерации, что прямо соответствует требованиям национальной безопасности страны. Авторы акцентируют внимание на недостаточной проработке в Стратегии целого ряда вопросов институционального и экономического обеспечения реализации целей этого стратегического документа. Один из основных выводов связан с констатацией необходимости интегрировать в Стратегию широкий круг вопросов развития экономико-правовых основ федеративных отношений, эффективное функционирование которых выступает одним из условий устойчивости и безопасности российского государства. Сделанные в статье выводы обосновывают необходимость возврата к проработке дальнейших шагов в области как стратегического планирования, так и федеративной реформы в Российской Федерации. Результаты исследования могут быть использованы для дальнейшей работы над Стратегией пространственного развития и разработки мер совершенствования экономико-правовых основ федеративных отношений в Российской Федерации.*

**Ключевые слова:** стратегическое планирование, пространственное стратегирование, государственная политика регионального развития, национальная безопасность, экономическая безопасность, федеративные отношения, регионы России, экономическое выравнивание субъектов Федерации, мегаполисы, малые города

### Введение

Принятие Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. (далее — Стратегия)<sup>2</sup> позволяет го-

ворить о завершении работы над тем блоком документов стратегического планирования, который был начат Постановлением Правительства №870 от 20 августа 2015 г.<sup>3</sup>

№207-п [Электронный ресурс]. URL: <https://www.http://government.ru/docs/35733/> (дата обращения: 25.02.2019).

<sup>3</sup> О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга

<sup>1</sup> © Бухвальд Е. М., Кольчугина А. В. Текст. 2019.

<sup>2</sup> Об утверждении Стратегии пространственного развития до 2025 года. Расп. Правительства РФ от 13 февр. 2019 г.

и Указом Президента РФ №13 от 16 января 2017 г.<sup>1</sup> Итоги этой работы оставляют двойственное впечатление. Завершено то, что не удалось осуществить ранее, когда многие попытки сформировать стратегическое видение задач государственной политики регионального развития остались безрезультатными. Только этим можно объяснить то, что до принятия Указа №13 действующим оставался такой документ, как Основные положения государственной политики регионального развития, утвержденный Указом Президента РФ в 1996 г.<sup>2</sup>

Судьба Стратегии оказалась непростой. В соответствии со 172-м Федеральным законом о стратегическом планировании (ст. 20, п. 1), этот документ разрабатывается в целях реализации основных положений стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и стратегии национальной безопасности<sup>3</sup>. Однако на данный момент стратегия социально-экономического развития Российской Федерации отсутствует даже в официальном проекте. В итоге единственным «источником», по которому можно оценить полноту основных положений и приоритетов Стратегии пространственного развития, остается Стратегия национальной безопасности. Здесь следует учесть два момента.

Во-первых, требования Стратегии национальной безопасности, касающиеся пространственного развития экономики, изложены в достаточно общем виде. Базируясь на них, сформировать основные положения того или иного стратегического документа весьма не просто [1]. К тому же, из числа основных показателей национальной безопасности, при-

веденных в этом документе, ни один не относится к индикаторам пространственного развития экономики, при том что эти индикаторы не даются в количественной размерности [2, 3].

Во-вторых, к настоящему времени многие положения Стратегии национальной безопасности получили развитие в таком документе, как Стратегия экономической безопасности страны<sup>4</sup>. Стратегия экономической безопасности не упоминается в 172-м ФЗ<sup>5</sup> в числе документов стратегического планирования. Задача этого документа состоит в том, чтобы детализировать социально-экономический блок Стратегии национальной безопасности. В этой связи логика стратегического планирования подсказывает, что требования Стратегии экономической безопасности также должны быть включены в число источников, определяющих положения Стратегии пространственного развития. Это вполне логично, учитывая, что документы по национальной безопасности не имеют собственной «разверстки» в виде, например, тех или иных государственных программ, а по основным позициям социально-экономического характера получают практическую реализацию через те документы, которые отнесены к единой системе стратегического планирования в стране [4].

#### **Постановка проблемы: национальная безопасность в контексте пространственного развития**

Принятие Стратегии пространственного развития хотя и генерирует определенные сомнения правового характера, но в целом дает возможность идентифицировать те приоритеты, которые будут определять политику пространственного регулирования в ближайшей перспективе. В этом смысле, на наш взгляд, целесообразно уточнить те требования к этой политике, которые содержатся в двух названных выше документах по национальной безопасности Российской Федерации. Смысл политики обеспечения национальной, в т. ч. экономической безопасности состоит в своевременном выявлении рисков и угроз для страны

и контроля ее реализации. Постановление Правительства РФ от 20 августа 2015 г. №870 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.base.garant.ru/71170676/> (дата обращения: 25.02.2019).

<sup>1</sup> Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года. Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. №13 [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_210967/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/) (дата обращения: 25.02.2019).

<sup>2</sup> Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации. Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. №803 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_10590/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10590/) (недействующий). (дата обращения: 25.02.2019).

<sup>3</sup> О стратегии национальной безопасности Российской Федерации. Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. №683 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_191669/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/) (дата обращения: 25.02.2019).

<sup>4</sup> О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года. Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. №208 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71572608/>. (дата обращения: 26.02.2019).

<sup>5</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/) (дата обращения: 26.02.2019).

и ее населения, которые могут сложиться в результате тех или иных негативных экономических, социальных, экологических процессов. Управление в сфере экономической безопасности — это управление рисками, то есть предвидение и оценка таковых, их предотвращение и (или) компенсация их негативного воздействия. Тенденции пространственного развития экономики также содержат в себе потенциальные источники рисков для устойчивости всей социально-экономической системы страны, для целостности и безопасности государства, для благополучия его населения [5, 6].

Закономерно, что эти негативные тенденции и связанные с ними риски нашли отражение в документах по национальной безопасности Российской Федерации. Так, Стратегия национальной безопасности 2015 г. относит к числу угроз безопасности такой фактор, как «неравномерное развитие регионов, снижение устойчивости национальной системы расселения». Тезис, однако, весьма несвежий и, конечно, достаточно проблематичный. 20 лет назад в таком документе, как Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения)<sup>1</sup>, уже отмечалось, что угрозой безопасности выступает возрастание неравномерности социально-экономического развития регионов. За истекшие два десятилетия существенного прорыва в преодолении этой угрозы безопасности страны так и не произошло. Во многом это связано с тем, что при наличии существенных экономических разрывов между регионами России неравномерность их развития выступает уже не угрозой, а объективной неизбежностью. Радикально и скольконибудь быстро преодолеть названные разрывы крайне сложно [7], особенно учитывая влияние ряда неблагоприятных внешних факторов развития экономики страны [8].

То же самое можно сказать и относительно тезиса о снижении устойчивости национальной системы расселения. По сути, этот пассаж в Стратегии национальной безопасности является заимствованием из 172-го ФЗ о стратегическом планировании, где стратегия пространственного развития (ст. 3, п. 26) определяется как документ «стратегического планирования ...направленный на поддержание устойчивости системы расселения на территории

Российской Федерации». Однако в действительности ситуация складывается обратная. Угрозу национальной безопасности создает именно достаточно устойчивый тренд расселения последних десятилетий, проявляющийся в мощных миграционных потоках населения с востока на запад, с севера на юг и с периферийных районов в региональные центры и крупнейшие мегаполисы страны. По сути, поддерживать именно эту «устойчивость расселения», значит обречь в итоге на обезлюдивание огромные территории страны [9, 10]. Тезис об «устойчивости национальной системы расселения» справедлив лишь в том случае, если под ним понимать не устойчивость происходящих изменений, а устойчивость расселенческого каркаса страны, которая в последние десятилетия слабеет и нуждается в определенном подержании. Это говорит о том, что данный тезис стратегии пространственного развития нуждается в более четком определении.

В соответствии со стратегией национальной безопасности, для обеспечения этой безопасности основные усилия направлены на устранение дисбалансов в территориальном развитии. Отмечается, что «одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности «является создание механизма сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации путем сбалансированного территориального развития страны, устранения инфраструктурных ограничений».

Эти положения получили развитие в названной выше Стратегии экономической безопасности Российской Федерации. Прежде всего, следует обратить внимание на то, что в данном документе к важнейшим слагаемым экономической безопасности страны относится такой признак, как единство ее экономического пространства. По нашему мнению, такое единство включает три главных компонента: экономическая выровненность пространства, его инновационно-технологическая выровненность и правовое единство условий экономической деятельности.

Относительно этих слагаемых Стратегия экономической безопасности констатирует такие угрозы, как неравномерность пространственного развития Российской Федерации, усиление дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню и темпам социально-экономического развития. Здесь надо отметить внимание документа к феномену, который нечасто попадает в поле зрения

<sup>1</sup> Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения). Указ Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/106503/> (недействующий). (дата обращения: 26.02.2019).

исследователей и разработчиков территориального планирования и политики регионального развития. Речь идет о дифференциации муниципальных образований, которая в большинстве субъектов Федерации имеет тенденцию к последовательному нарастанию.

Соответственно, основными задачами по обеспечению пространственных условий экономической безопасности страны, согласно стратегии безопасности, являются сокращение межрегиональной дифференциации, совершенствование системы расселения, расширение хозяйственных связей между субъектами Федерации, создание межрегиональных производственных и инфраструктурных кластеров, приоритетное развитие экономического потенциала Восточной Сибири, Крайнего Севера, Дальнего Востока, Северного Кавказа, Крыма и Калининградской области. И здесь целевые указания Стратегии экономической безопасности оставляют определенные вопросы. Так, субъекты Федерации, отстающие в своем социально-экономическом развитии, частично находятся и за пределами тех макрорегионов страны, к приоритетному развитию которых призывает стратегия. В таком случае приоритетное развитие данных макрорегионов может не только не сокращать межрегиональные развития, но и даже увеличивать их. Нуждается в конкретизации тезис о совершенствовании национальной системы расселения, так как по данному вопросу даже в зарубежной экономической науке есть весьма различные мнения — как в пользу опережающего развития мегаполисов, так и в пользу сохранения более равновесной структуры поселений всех типов [11, 12].

Далее мы остановимся на двух аспектах, характеризующих пространственный аспект национальной безопасности страны (экономическая дифференциация регионов и система расселения), и на том, как эти слагаемые безопасности отражены в Стратегии пространственного развития Российской Федерации.

### **Теория: экономическое выравнивание регионов как вектор региональной политики федеративного государства**

Вопрос об экономической дифференциации регионов, входящих в состав того или иного государства (или субъектов федерации, если речь о стране с федеративным устойчивом), несомненно, относится к числу «классических тем» региональной теории и, конечно, входит в круг важнейших задач государственной политики регионального развития. Многие аспекты

этой «классической темы» остаются предметом серьезных научных дискуссий. Так, в теории регионалистики складываются различные мнения относительно того, является ли федеративное устройство государства фактором, упрощающим решение задачи позитивного экономического выравнивания территорий, или, напротив, создает здесь дополнительные препоны в процедурах внутрифедеральных взаимодействий. Поскольку абсолютное выравнивание невозможно, остается открытым вопрос о том, какая мера выравнивания регионов применительно к условиям того или государства может считаться экономически приемлемой и целесообразной. С включением экономического выравнивания в число задач региональной политики государства [13] неизбежно возникает вопрос: может ли такое выравнивание быть результатом системы целевых воздействий (например, одной или ряда государственных программ), или оно возможно только как следствие всей социально-экономической стратегии в целом. Наконец, далеко небесспорным является вопрос о методах измерения экономической дифференциации регионов и используемых при этом показателях [14, 15].

Пространственное развитие стратегия определяет как совершенствование системы расселения и территориальной организации экономики, в частности, за счет проведения эффективной государственной политики регионального развития. Такое «определение» разочаровывает, поскольку о том, какие именно изменения в системе расселения и территориальной организации экономики будут означать их «совершенствование», можно только догадываться. Как же трактуются в документе те проблемы пространственного развития Российской Федерации, которые непосредственно связаны с возможностью рисков и угроз для ее экономической безопасности?

Обратимся, прежде всего, к проблеме экономической дифференциации регионов. Стратегия констатирует, что в Российской Федерации в течение последних 10 лет наблюдается сокращение межрегиональных социально-экономических диспропорций. Но сразу вслед за этим указывается на «высокий уровень межрегионального социально-экономического неравенства». Никаких данных на сей счет в документе не приводится, хотя в предварительных проектах стратегии такие оценки давались, причем в нескольких вариантах.

Так, в начале 2018 г. Минэкономразвития РФ представило в Совет Федерации Российской Федерации такой документ, как «Справочные



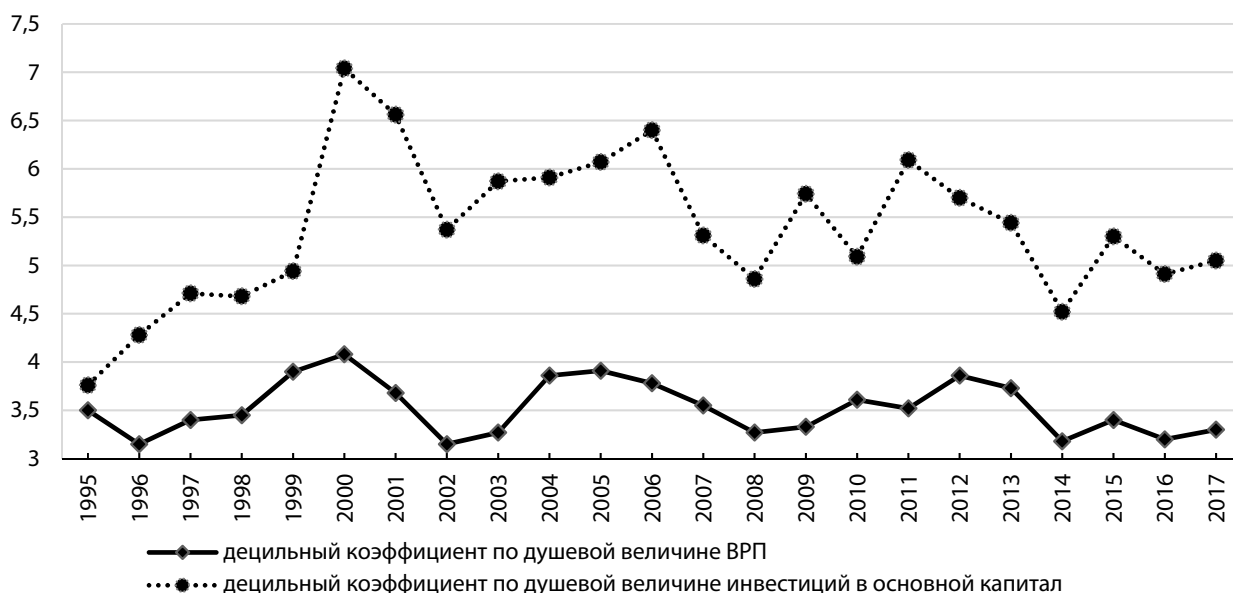


Рис. Показатели межрегиональной экономической дифференциации в Российской Федерации

материалы к подготовке проекта Стратегии пространственного развития Российской Федерации»<sup>1</sup> [16]. В нем указывалось, что межрегиональное неравенство в Российской Федерации за последние 10 лет (?) *сократилось* (выделено нами — *авт.*) по показателю ВРП на душу населения с учетом паритета покупательной способности с 14 раз до 11 раз. В середине 2018 г. Минэкономразвития РФ на своем сайте обнародовало уже «официальный» проект Стратегии<sup>2</sup>. В нем также констатировалось снижение названной дифференциации, но уже с иными данными. На этом раз подчеркивалось, что величина отношения среднего значения ВРП на душу населения в 10 субъектах Федерации с максимальным показателем и 10 субъектах Федерации с минимальным показателем снизилась с 7,0 до 6,6 раза.

Неизбежно возникает непонимание: в 2017 г. Стратегия экономической безопасности констатирует «усиление (выделено нами — *авт.*) дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню и темпам социально-экономического развития», а через год оказывается, что эта дифференциация сокращается, причем по данным не за один год, а за десять лет. То, что авторы стратегии отказались от количественной аргументации одного

из важнейших тезисов документа, свидетельствует о том, что они либо сомневаются в декларируемом тезисе, либо не уверены в методической базе расчетов. Названный выше тезис Стратегии пространственного развития вызывает сомнения и в следующем ключе: отмеченное сокращение — это уже и есть решение задачи обеспечения экономической безопасности по существу или в этом направлении необходимо дальнейшее продвижение? И, если выравнивание регионов все же происходит, то нужно ли здесь дополнительное «целевое» государственное вмешательство или это выравнивание будет закономерным результатом стабилизации российской экономики, ее выхода на тренд устойчивого развития? Стратегия не дает ответа на эти вопросы, да и имеющиеся экономические исследования указывают на чрезвычайную сложность решения этой задачи [17, 18].

Для ответа на данные вопросы обратимся к нашим расчетам, касающимся степени экономической дифференциации регионов России, и тем тенденциям, которые наблюдаются за примерно последние два десятилетия (рис.).

Как мы полагаем, данные, представленные на графике на рисунке, позволяют сделать ряд важных выводов. Во-первых, при некотором снижении межрегиональной экономической дифференциации ее тренд представляется, скорее, волнообразным, нежели однонаправленным в ту или иную сторону. Эта дифференциация имеет закономерность: в периоды быстрого роста экономики страны она усиливается, в условиях стагнации и кризиса — несколько сокращается. Скорее всего,

<sup>1</sup> Справочные материалы к подготовке проекта Стратегии пространственного развития Российской Федерации. М.: Минэкономразвития РФ. 2018. С. 10.

<sup>2</sup> Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 года. Проект [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/planning/sd/201817081> (дата обращения: 14.11.2018). На данный момент документ по указанному адресу отсутствует.

это объясняется тем, что циклические колебания в экономике в наибольшей мере затрагивают группу регионов-лидеров, которые больше проигрывают в период кризиса, но и быстрее растут в условиях оживления и подъема. Соответственно, экономически более слабые и депрессивные регионы страны в меньшей мере реагируют на фактор циклических колебаний, так как в своем развитии в преимущественной мере опираются на различные формы поддержки со стороны федерального центра.

Во-вторых, степень дифференциации регионов России по душевым инвестициям в основной капитал неизменно остается выше, чем по душевой величине ВРП. Это значит, что механизм инвестиционного процесса в российской экономике, несмотря на использование различных институтов территориального развития, пока работает на усиление этой дифференциации, а инструменты текущего финансового выравнивания в регионах лишь в той или иной степени компенсируют негативные последствия этого механизма.

В-третьих, оценивая приведенные выше данные, следует иметь в виду, что сравнения по показателю ВРП лишь условно иллюстрируют (на деле — сокращают) масштабы межрегиональной экономической дифференциации, так как величина ВРП дотационных регионов испытывает на себе мультиплицирующее воздействие различных каналов вливания федеральных средств в их экономику. Даже просто «вращаясь» в бюджетной сфере, эти средства существенно подтягивают в этих субъектах Федерации планку ВРП и его душевой величины. В этом плане оценки межрегиональной экономической дифференциации и мониторинга ее долговременных трендов еще нуждаются в совершенствовании.

В-четвертых, в условиях перехода к инновационной модели развития доминирующее значение приобретает проблема дифференциации регионов по уровню инновационности их экономики. Например, по таким показателям, как доля организаций, осуществлявших технологические и иные инновации, доля инновационных товаров, работ, услуг, разрывы достигают десятков и даже сотен раз и многократно превышают дифференциацию по душевой величине ВРП. При этом регионы, полярно различные по уровню инновационности их экономик, утрачивают прочную основу для партнерских взаимодействий. Население инновационно отсталых регионов обречено либо на достаточно примитивные, низкопроизво-

дительные формы занятости, либо на миграцию в иные регионы. По сути, единого инновационного пространства страны как экономической реалии сегодня не существует. Это и есть новая парадигма для политики экономического выравнивания регионов России, отвечающая наиболее значимым приоритетам ее безопасности.

Формально стратегия утверждает, что целью государственного регулирования остается обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации, направленного на сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения. Для этого, как подчеркивается в документе, необходимо сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации, а также снижение внутрирегиональных социально-экономических различий. Да, постановка правильная, но все это мы уже слышали и читали не один десяток раз. Если и сейчас все осталось на уровне общих призывов, то зачем было разрабатывать новый документ, да еще сообщать ему статус «стратегии»?

Важной проблемой, отражающей поселенческий аспект экономической безопасности России, выступает сохранение баланса различных типов поселений в стране [19–22]. Содержащийся в Стратегии экономической безопасности тезис о несбалансированности пространственного развития касается дифференциации не только регионов, но и поселений. Однако в отличие от дифференциации регионов, необходимость постепенного преодоления которой никогда не вызывала особых сомнений, поселенческий аспект проблемы столь явного решения не имеет. Это наглядно проявилось в ходе обсуждения проектов Стратегии пространственного развития, когда обозначились две точки зрения: одна — в пользу опережающего роста крупных мегаполисов и другая — в пользу сохранения более сбалансированного развития всех типов поселений, включая малые и средние города. Первая точка зрения мотивировалась преимущественно особым вкладом мегаполисов в экономический рост страны. Вторая акцентировала внимание на том, что малые и средние города обеспечивают сохранение единого экономического и социального пространства государства и, таким образом, вносят существенный вклад в его безопасность. Однако и отечественный, и зарубежный опыт говорит о неправомочности противопоставления экономического роста за-

даче сбалансированной поселенческой структуры, особенно на примере экономически развитых стран [23, 24].

Нельзя согласиться с мнением, что в современных условиях малые города утрачивают свою роль в хозяйственном и социальном развитии страны, отдавая во всех случаях первенство крупным мегаполисам. Россия — во многом страна малых городов, на которые приходится две трети от общего числа поселений городского типа. В соответствии с действующими нормативно-правовыми актами,<sup>1</sup> к малым относятся города с численностью населения до 50 тыс. чел. В малых городах живут почти 16 млн россиян, то есть примерно 11–12 % населения страны. Около 70 % малых городов являются центрами муниципальных районов, что означает сосредоточение в них базовой административной, социальной и иной инфраструктуры для окружающих поселений. С учетом этого, в зоне административного регулирования и социально-экономического влияния малых городов проживают до 30 млн чел. (примерно 20 % населения страны).

Основная проблема в том, что в силу своей географической и социально-экономической специфики в период реформ 1990-х гг. малые города понесли значительно больший ущерб, нежели города крупные. Это коснулось не только объемов производства и инвестиций в этих поселениях, но также утраты рабочих мест, резкого сокращения числа и доступности учреждений социальной инфраструктуры, учреждений культуры, транспортной доступности и пр.

Как и по многим иным вопросам, принятая Стратегия пространственного развития в дан-

ном случае занимает двойственную позицию, делая реверансы то в сторону мегаполисов, то в сторону малых и средних городов. Так, отмечается необходимость ускорения экономического роста, научно-технологического и инновационного развития страны за счет социально-экономического развития перспективных центров экономического роста — крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций. Одновременно Стратегия сетует на «низкий уровень предпринимательской активности в большинстве малых и средних городов, на сельских территориях за пределами крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций». Указывается на важность содействия развитию малых и средних городов как межмуниципальных обслуживающих центров, обеспечивающих население и предпринимателей различными видами услуг. Возникает вопрос: можно ли совместить эти приоритеты пространственного развития? Однако стратегия, ограничиваясь общими призывами, ответа на такие вопросы не дает. Кроме того, не принимается во внимание то, что малые города крайне неравномерно распределены по территории страны и их роль в социально-экономическом развитии этих регионов весьма различна (табл. 1, 2). В одних случаях малые города теряются на фоне мегаполисов и даже поглощаются ими, в других — принимают на себя роль опорных точек хозяйственного и социального развития территорий. В одних регионах судьба малых городов малозначима для перспектив их социально-экономического развития, в других именно эти города формируют базовый каркас расселения и поддержания экономической активности на территории. Соответственно, политика поддержки в отношении малых городов «вообще» мало перспективна. В этой политике необходимо ориентироваться на специфику проблем каждого типа малых городов и особенно социально-экономической ситуации в том

<sup>1</sup> Свод правил 42.13330.2011. Утв. Приказом Министерства регионального развития РФ от 28 дек. 2010 г. № 820 и введен в действие с 20 мая 2011 г.; Свод правил 42.13330.2016. Утв. Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 30 дек. 2016 г. № 1034.

Таблица 1

**Группировка субъектов РФ по числу малых городов (на 1 января 2018 г.)**

Субъект Федерации с наибольшим числом малых городов	Число малых городов	Субъект Федерации с наименьшим числом малых городов	Число малых городов
Московская область	36	Ненецкий автономный округ	1
Свердловская область	35	Республика Адыгея	1
Ленинградская область	24	Чеченская Республика	1
Челябинская область	22	Магаданская область	1
Калининградская область	21	Еврейская автономная область	1

Источник: Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2018 г. Бюлл.; табл. 16. // Росстат [Электронный ресурс]. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce) (дата обращения: 26.02.2019).

Таблица 2

## Группировка субъектов РФ по доле населения, проживающего в малых городах (на 1 января 2018 г.)

Субъекты Федерации с наибольшей долей населения, проживающего в малых городах	Доля населения, проживающего в малых городах (в %)	Субъекты Федерации с наименьшей долей населения, проживающего в малых городах	Доля населения, проживающего в малых городах (в %)
Чукотский автономный округ	100,0	Магаданская область	4,9
Ненецкий автономный округ	100,0	Удмуртская Республика	6,0
Ленинградская область	50,07	Самарская область	6,4
Ямало-Ненецкий автономный округ	47,63	Тюменская область (без автономных округов)	6,6
Сахалинская область	44,82	Ульяновская область	6,8

Источник: Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2018 г. Бюлл. табл. 17 // Росстат. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3abf3e](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3abf3e) (дата обращения: 26.02.2019).

субъекте Федерации, где они расположены. Другими словами, только экспертный анализ может показать, в каких случаях целью государственной политики должна быть поддержка агломерационных процессов, а в каких случаях — обеспечение самостоятельного устойчивого развития малых и средних поселений.

#### Полученные результаты и выводы

Сказанное дает основания сделать вывод, что утвержденный вариант Стратегии не является адекватной реакцией на характерные для пространственного развития угрозы для экономической безопасности Российской Федерации. Это касается как объективной оценки этих угроз, так и обоснования путей их нивелирования в государственной политике регионального развития.

Прежде всего, стратегия не отвечает ключевому признаку стратегического планирования — четкому целеполаганию. Так, в документе отмечается, что приоритетный (целевой) сценарий пространственного развития предполагает снижение различий между субъектами Российской Федерации по основным социально-экономическим показателям. Но на деле документ не дает ни текущей картины этих различий, ни четких параметров их сокращения в дальнейшем. В Приложении 5 к стратегии «Целевые показатели пространственного развития Российской Федерации» дается (без каких-либо методических пояснений) тренд снижения только по такому показателю, как межрегиональная дифференциация «индекса человеческого развития». В целом же, блок только из 5 (!) целевых показателей по отношению к документу, где ставится большое количество задач общегосударственного характера, выглядит, по меньшей мере, странно.

Стратегии присуща практически полная «деинституционализация», то есть недостаточ-

ное внимание к тем институциональным предпосылкам и практическим инструментам, которые способны направить региональное развитие в русло стабильности, сокращения разного рода угроз для безопасности страны. Зияющим пробелом здесь видится отсутствие связи Стратегии с совершенствованием экономико-правовых основ федеративных отношений — основой устойчивости и целостности экономической и социально-политической системы российского государства. Можно сказать, что Стратегия откровенно «антифедералистична». Реализация поставленных в ней целей видится из документа как исключительная функция федерального центра, а субъектам Федерации как бы отводится роль пассивных наблюдателей. Однако во многих случаях это — заведомо тупиковый путь. Роль субъектов Федерации в реализации пространственных предпосылок экономической безопасности страны должна быть существенно усилена [25], прежде всего, за счет реализации стратегий их устойчивого саморазвития [26, 27].

Наконец, нельзя не признать, что стратегии присуща заметная инструментальная скудность, особенно по сравнению с теми масштабными задачами, которые в ней ставятся. Это хорошо заметно на примере системы мер, которые предполагается предпринять для «обеспечения сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации» (повышения качества и комфортности городской среды; развития транспорта общего пользования и пр.). Предлагаемые меры, скорее, могут способствовать преодолению внутрирегиональных различий, но повлиять на дифференциацию субъектов Федерации они едва ли способны.

Очевидно, что основным инструментом решения этой задачи должны быть государствен-



ные программы. В этой связи высказывались мнения, что принятие Стратегии пространственного развития приведет к существенному пересмотру всего блока государственных программ «Сбалансированное региональное развитие». Однако прямого указания на это в документе нет. Правда, есть некие новации. Например, Стратегия предлагает разработку и утверждение государственной программы в сфере комплексного развития сельских территорий. Как мы полагаем, не менее важной была бы и новая государственная программа поддержки и развития малых городов страны.

Однако надо иметь в виду, что наличие тех или иных программ само по себе ничего не гарантирует. Например, в начале 2000-х гг. решение вопросов экономического выравнивания регионов было возложено на федеральную целевую программу<sup>1</sup>. Но уже с 2006 г. эта программа прекратила свое действие ввиду несоответствия объемов ее финансирования масштабы поставленной перед программой задачи. Еще один пример. Федеральная программа развития малых и средних городов, принятая в 1996 г. и рассчитанная до 2005 г.<sup>2</sup>, практически не финансировалась и была приостановлена в 2001 г. Еще одна неудачная попытка запуска подобной программы имела место в 2013 г. при подготовке Государственной программы «Региональная политика и федеративные отношения»<sup>3</sup>. Однако в итоге эта подпрограмма в указанный документ не вошла, а в 2014 г. в связи с ликвидацией Минрегиона РФ и сама государственная программа была приостановлена.

### Заключение

Решение проблем совершенствования пространственной структуры российской экономики, прежде всего, в контексте обеспечения национальной безопасности страны, требует системного подхода. В настоящее время реальная «проекция» приоритетов националь-

ной безопасности на стратегирование пространственного развития страны практически не просматривается. Для преодоления этой ситуации соответствующий круг положений Стратегии национальной безопасности должен быть конкретизирован и дополнен соответствующими количественными индикаторами. Одновременно Стратегия экономической безопасности должна быть включена в число документов стратегического планирования и указана в качестве одного из источников для формирования целевых установок Стратегии пространственного развития. Эта Стратегия должна не только содержать формальные отсылки к документам по национальной и экономической безопасности, но и четко указывать на то, какие приоритеты этих документов и в какой мере определяют целевые параметры пространственного развития российской экономики.

Например, требование «устойчивости систем расселения» должно быть конкретизировано, в частности, в макроэкономическом разрезе, а также в разрезе соотношения малых, средних, крупных поселений и мегаполисов. Приоритет экономического выравнивания субъектов Федерации должен не просто быть четко закреплён в системе приоритетов региональной политики государства, но и получить те конкретные количественные параметры, которые должны быть достигнуты в результате реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации. Требованиям национальной безопасности будет также отвечать последовательный переход к приоритетности выравнивания российской экономики как пространства инновационного развития.

Целый ряд новаций необходим и с целью институционально-инструментального обеспечения реализации приоритетов национальной безопасности в системе стратегирования пространственного развития. Это включает уточнение принципов формирования государственных программ территориальной направленности и обеспечение их четкого целеполагания, создание гарантий устойчивого финансирования этих программ на всем протяжении их функционирования, согласование программ с иными инструментами государственной политики регионального развития (межбюджетные отношения, адресная инвестиционная программа, финансирование федеральных «институтов развития» как территориальной, так и инновационной направленности и пр.).

<sup>1</sup> О федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации. 2002–2010 гг. и до 2015 года. Постановление Правительства РФ от 11 окт. 2001 г. №717 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/183843/> (дата обращения: 26.02.2019).

<sup>2</sup> Программа была утверждена Указом Президента РФ Б. Н. Ельцина от 24 мая 1996 г. №775.

<sup>3</sup> Программа была утверждена Распоряжением Правительства РФ от 26 марта 2013 г. №435 и вскоре была исключена из перечня государственных программ Российской Федерации Распоряжением Правительства России от 15 ноября 2014 г. №2301-р (дата обращения: 26.02.2019).

## Список источников

1. *Ирошников Д. В.* Стратегическое планирование в России в сфере национальной безопасности // Юридическая наука. — 2014. — № 4. — С. 21–24.
2. О стратегии экономической безопасности Российской Федерации до 2030 года / Серебренников С. С., Моргунов Е. В., Мамаев С. М., Шерварли И. А. // Вестник Томского государственного университета. — 2018. — № 41. — С. 20–28. — (Экономика). — DOI: 10.17223/19988648/41/1.
3. *Красносельская Д. Х., Мамателашвили О. В.* Экономическая безопасность региона. Пространственный аспект // Интеллект. Инновации. Инвестиции. — 2017. — № 1. — С. 32–36.
4. *Бухвальд Е. М., Иванов О. Б.* Экономическая безопасность России и стратегия ее пространственного развития // Этап. Экономическая теория, анализ, практика. — 2017. — № 3. — С. 7–22.
5. *Горохова С. С.* Сбалансированное пространственное и региональное развитие как одно из направлений обеспечения экономической безопасности РФ // Российская юстиция. — 2018. — № 10. — С. 22–25.
6. *Тернавищенко К. О., Малащенко Н. Л., Остапенко О. А.* Процессы дезинтеграции и дифференциации развития регионов как угроза экономической безопасности РФ // Фундаментальные исследования. — 2018. — № 10. — С. 107–111.
7. *Мороз Н. А., Плотников В. А.* Дифференциация российского экономического пространства как фактор обеспечения экономической безопасности // Экономика и управление. — 2018. — № 1 (147). — С. 70–78.
8. *Gluschenko K.* Impact of the global crisis on spatial disparities in Russia // Papers in Regional Sciences. — Vol. 94, iss. 1. — 2015. — P. 3–23. — DOI: 10.1111/pirs.12030.
9. *Варшавский А. Е.* Пространственное неравенство и центростремительное движение населения России. Угрозы экономической, научно-технологической и национальной безопасности // Концепции. — 2018. — № 1 (37). — С. 3–27.
10. *Blyakhman A. A.* Features of regional development in the modern economic framework in Russia // Regional Science: Policy and Practice. — Vol. 6, iss. 2. — 2014. — Pp. 143–152. — DOI: 10.1111/rsp3.12033.
11. *Манаева И. В.* Урбанизация и экономическое развитие в регионах России // Экономический анализ. Теория и практика. — 2017. — Т. 16. — № 9 (468). — С. 635–1663. — DOI: 10.24891/ea.16.9.1635.
12. *Sýkora L.* Urban development, policy and planning in the Czech Republic and Prague // Spatial Planning and Urban Development in the New EU Member States. — Routledge. — 2017. — P. 127–154.
13. *Palermo P. C., Ponzini D.* The Quality in Spatial Development // Spatial Planning and Urban Development. Urban and Landscape Perspectives — 2010. — Vol. 10. — 246 p. — Pp. 163–174. — DOI: 10.1007/978-90-481-8870-3\_25.
14. *Ахмедуев А. Ш.* Проблемы чрезмерной поляризации уровня социально-экономического развития регионов России и императивы модернизации государственной региональной политики // Региональные проблемы преобразования экономики. — 2017. — № 6 (80). — С. 37–51.
15. *Smith R. J., Rey S. J.* Spatial approaches to measure subnational inequality: Implications for Sustainable Development Goals // Development policy review. — Vol. 36. — 2018. — P. 0657–0675. — DOI: 10.1111/dpr.12363.
16. Стратегия пространственного развития России: ожидания и реалии / Коломак Е. А., Крюков В. А., Мельникова Л. В., Селиверстов В. Е., Сулов В. И., Сулов Н. И. // Регион. Экономика и Социология. — 2018. — № 2 (98). — С. 264–287. — DOI: 10.15372/REG20180212.
17. *Нусратуллин И. В.* Межрегиональная асимметрия территорий с позиции неравновесного подхода // Экономика и управление. Научно-практический журнал. — 2017. — № 4 (138). — С. 38–42.
18. *State Capacity and Economic Development: A Network Approach / Acemoglu D. et al.* // American Economic Review. — 2015. — Vol. 105, No. 8. — P. 2364–2409. — DOI: 10.1257/aer.20140044.
19. *Говоров С. В., Петрова З. К.* Функциональная роль малых и средних городов в национальной системе населения и размещения производительных сил Российской Федерации // Градостроительство. — 2018. — № 4 (56). — С. 29–35.
20. *Орехова Е. А., Плякин А. В.* Пространственный анализ и оценка угроз безопасности социально-экономического развития малых и средних городов // Вестник Волгоградского государственного университета. — 2016. — № 4 (37). — С. 65–81. — (3. Экономика. Экология).
21. *Gunko M. S.* Small towns in the central part of European Russia: Socioeconomic state and the role in organizing territory // Regional Research of Russia. — 2004. — Oct. — Vol. 4, iss. 4. — P. 231–239. — DOI: <https://doi.org/10.1134/S2079970514040054>.
22. *Chistobaev A. I., Fedulova S. I.* Spatial planning in the European Union: Practices to draw on in Russia // Baltic Region. — 2018. — Vol. 10, iss. 2. — P. 86–99. — DOI: 10.5922/2079-8555-2018-2-6.
23. *Spatial Planning Systems and Practices in Europe: A Comparative Perspective on Continuity and Changes / Reimer, M., Getimis, P., Blotevogel, H. (Eds).* — New York: Routledge, 2014. — 310 p. — Pp. 16–20. — DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315852577>.
24. *Stead D.* Best Practices and Policy Transfer in Spatial Planning // Planning Practice and Research. — Vol. 27, iss. 1. — 2012. — Pp. 103–116. — DOI: 10.1080/02697459.2011.644084.

25. Ермакова Н. М. Уровневый подход управления экономической и финансовой безопасностью в условиях стратегии пространственного развития России // *Инновационное развитие экономики*. — 2017. — № 6 (42). — С. 369–373.

26. Бухвальд Е. М. «Саморазвитие» регионов и приоритеты регулирования пространственной структуры российской экономики // *Федерализм*. — 2018. — № 2. — С. 32–45.

27. Bedrunka K. Concepts of the Sustainable Development of the Region / G. M. Królczyk, M. Wzorek, A. Król, O. Kochan, J. Su, J. Kacprzyk (Eds.), *Sustainable Production: Novel Trends in Energy, Environment and Material Systems. Studies in Systems, Decision and Control*. — 2019. — Vol. 198. — P. 62–68. — DOI: 10.1080/02697459.2011.644084.

### Информация об авторах

**Бухвальд Евгений Моисеевич** — доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник, заведующий центром федеративных отношений и регионального развития, Институт экономики РАН; ORCID: 0000-0001-9892-5930 (Российская Федерация, 117218, г. Москва, Нахимовский пр-т, 32; e-mail: buchvald@mail.ru).

**Кольчугина Анастасия Владимировна** — кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, центр федеративных отношений и регионального развития, Институт экономики РАН; ORCID: 0000-0001-7161-565X (Российская Федерация, 117218, г. Москва, Нахимовский пр-т, 32; e-mail: vostokza@mail.ru).

For citation: Bukhvald, E. M. & Kolchugina, A. V. (2019). The spatial development strategy and national security priorities of the Russian Federation. *Ekonomika regiona [Economy of region]*, 15(3), 631-643

**E. M. Bukhvald, A. V. Kolchugina**

Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (Moscow, Russian Federation; e-mail: buchvald@mail.ru)

### The spatial development strategy and national security priorities of the Russian Federation

*The analysis of the Russian strategic planning documents has demonstrated that the strategizing of spatial development is the issue, which causes the greatest difficulties both in terms of methodology and scope. The officially adopted “Strategy of the spatial development of the Russian Federation until 2025” defines some of the main goals of the state regional policy, but fails to incorporate many important issues. Taking into account the statutory provisions on the Strategy’s sources, the article aims to determine the completeness and consistency of the Strategy’s initially set priorities. In particular, these priorities include the requirements of the national economic security. The main conclusions relate to the degree of the Strategy’s compliance with both traditional and new tasks of the state policy of regional development. We underline achieving the positive economic equalization of the Russian Federation subjects as a traditional task of regional development policy, which directly meets the requirements of the national security. We have emphasized that the Strategy of various lacks the treatment of the aspects of institutional and economic support for implementing this strategic document’s goals. One of the main conclusions highlights the need to integrate a wide range of issues concerning the development of the federal relations’ economic and legal foundations into the Strategy. The effective federal relations are one of the conditions for ensuring the Russian state’s stability and security. In this regard, the article’s conclusions rationalize the need to elaborate the next steps in both strategic planning and federal reforming in the Russian Federation. The study’s results can be used for the further work on the Strategy of spatial development and development of the measures, aimed at improving the federal relations’ economic and legal foundations in the Russian Federation.*

**Keywords:** strategic planning, spatial strategizing, state policy of regional development, national security, economic security, federal relations, regions of Russia, economic equalizing of the Federation subjects, metropolises, small towns

### References

1. Iroshnikov, D. V. (2014). Strategicheskoe planirovanie v Rossii v sfere natsionalnoy bezopasnosti [Strategic planning in Russia in the sphere of national security]. *Yuridicheskaya nauka [Legal science]*, 4, 21–24. (In Russ.)
2. Serebrennikov, S. S., Morgunov, E. V., Mamaev, S. M. & Spervarli, I. A. (2018). O strategii ekonomicheskoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii do 2030 goda [The strategy of economic safety of the Russian Federation for the period up to 2030]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika [Tomsk State University Journal of Economics]*, 41, 20–28. DOI: 10.17223/19988648/41/1. (In Russ.)
3. Krasnoselskaya, D. Kh. & Mamatelashvili, O. V. (2017). Ekonomicheskaya bezopasnost regiona: prostranstvennyy aspekt [Economic security of a region: spatial aspect]. *Intellekt. Innovatsii. Investitsii. [Intelligence. Innovations. Investments]*, 1, 32–36. (In Russ.)
4. Buchwald, E. M. & Ivanov, O. B. (2017). Ekonomicheskaya bezopasnost Rossii i strategiya ee prostranstvennogo razvitiya [Economic security of Russia and strategy of its spatial development]. *ETAP: ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika [Etap: economic theory, analysis, practice]*, 3, 7–22. (In Russ.)
5. Gorokhova, S. S. (2018). Sbalansirovannoe prostranstvennoe i regionalnoe razvitie kak odno iz napravleniy obespecheniya ekonomicheskoy bezopasnosti RF [Balanced spatial and regional development as one of the directions of economic security of the Russian Federation]. *Rossiyskaya yustitsiya [Russian justitia]*, 10, 22–25. (In Russ.)
6. Ternavshchenko, K. O., Malashenko, N. L. & Ostapenko, O. A. (2018). Protsessy dezintegratsii i differentsiatsii razvitiya regionov kak ugroza ekonomicheskoy bezopasnosti RF [The processes of disintegration and differentiation on the devel-

opment of regions as a threat to economic security of the Russian Federation]. *Fundamentalnye issledovaniya [Fundamental research]*, 10, 107–111. (In Russ.)

7. Moroz, N. A. & Plotnikov, V. A. (2018). Differentsiatsiya rossiyskogo ekonomicheskogo prostranstva kak faktor obespecheniya ekonomicheskoy bezopasnosti [Differentiation of the Russian economic space as a factor of economic security]. *Ekonomika i upravlenie [Economy and management]*, 1(147), 70–78. (In Russ.)

8. Gluschenko, K. (2015). The impact of the global crisis on the spatial disparities in Russia. *Papers in Regional Sciences*, 94(1), 3–23. DOI: 10.1111/pirs.12030.

9. Varshavskiy, A. E. (2018). Prostranstvennoe neravenstvo i tsentrostremitelnoe dvizhenie naseleniya Rossii: ugrozy ekonomicheskoy, nauchno-tehnologicheskoy i natsionalnoy bezopasnosti [Spatial inequality and centripetal movement of the population of Russia: threats to the economic, scientific, technological and national security]. *Kontseptsii [Concepts]*, 1(37), 3–27. (In Russ.)

10. Blyakhman, A. A. (2014). Features of regional development in the modern economic framework in Russia. *Regional Science: Policy and Practice*, 6(2), 143–152. DOI:10.1111/rsp3.12033.

11. Manaeva, I. V. (2017). Urbanizatsiya i ekonomicheskoe razvitie v regionakh Rossii [Urbanization and economic development in the regions of Russia]. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika [Economic analysis: theory and practice]*, 16(9), 1635–1663. DOI: 10.24891/ea.16.9.1635 (In Russ.)

12. Sýkora, L. (2017). Urban development, policy and planning in the Czech Republic and Prague. In: U. Altrock, S. Güntner, S. Huning, D. Peters (Eds.), *Spatial Planning and Urban Development in the New EU Member States* (pp. 127–154). Routledge.

13. Palermo, P. C. & Ponzini, D. (2010). The Quality in Spatial Development. In: *Spatial Planning and Urban Development. Urban and Landscape Perspectives, Volume 10* (pp.163–174). Dordrecht, Springer. DOI: 10.1007/978-90-481-8870-3\_25.

14. Akhmeduev, A. Sh. (2017). Problemy chrezmernoy polyarizatsii urovnya sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya regionov Rossii i imperativy modernizatsii gosudarstvennoy regionalnoy politiki [Problems of excessive polarization of the level of socio-economic development of the regions of Russia and imperatives of modernization of the state regional policy]. *Regionalnye problemy preobrazovaniya ekonomiki [Regional problems of transforming the economy]*, 6(80), 37–51. (In Russ.)

15. Smith, R. J. & Rey, S. J. (2018). Spatial approaches to measure subnational inequality: Implications for Sustainable Development Goals. *Development Policy Review*, 36(S2), O657- O675. DOI: 10.1111/dpr.12363.

16. Kolomak, E. A., Kryukov, V. A., Melnikova, L. V., Seliverstov, V. E., Suslov, V. I. & Suslov, N. I. (2018). Strategiya prostranstvennogo razvitiya Rossii: ozhidaniya i realii [Spatial development strategy of Russia: expectation and realities]. *Region: Ekonomika i Sotsiologiya [Region: economics and sociology]*, 2(98), 264–287. DOI: 10.15372/REG20180212 (In Russ.)

17. Nusratullin, I. V. (2017). Mezhhregionalnaya asimmetriya territoriy s pozitsii neravnovesnogo podkhoda [Interregional asymmetry of territories from a non-equilibrium approach]. *Ekonomika i upravlenie: nauchno-prakticheskiy zhurnal [Economics and management: research and practice journal]*, 4(138), 38–42. (In Russ.)

18. Acemoglu, D., García-Jimeno, C. & Robinson, J. A. (2015). State Capacity and Economic Development: A Network Approach. *American Economic Review*, 105(8), 2364–2409. DOI: 10.1257/aer.20140044.

19. Govorov, S. V. & Petrova, Z. K. (2018). Funktsionalnaya rol malykh i srednikh gorodov v natsionalnoy sisteme raspeleniya i razmeshcheniya proizvoditelnykh sil Rossiyskoy Federatsii [Functional role of small and medium cities in the national system of association and placement of the productive forces of the Russian Federation]. *Gradostroitelstvo [City and town planning]*, 4(56), 29–35. (In Russ.)

20. Orekhova, E. A. & Plyakin, A. V. (2016). Prostranstvennyy analiz i otsenka ugroz bezopasnosti sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya malykh i srednikh gorodov [Spatial analysis and safety assessment of social and economic development of small and medium cities]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 3: Ekonomika. Ekologiya [Science Journal of Volgograd State University. Global Economic System]*, 4(37), 65–81. (In Russ.)

21. Gunko, M. S. (2014). Small towns in the central part of European Russia: Socioeconomic state and the role in organizing territory. *Regional Research of Russia*, 4(4), 231–239. DOI: 10.1134/S2079970514040054.

22. Chistobaev, A. I. & Fedulova, S. I. (2018). Spatial planning in the European Union: Practices to draw on in Russia. *Baltic Region*, 10(2), 86–99. DOI: 10.5922/2079-8555-2018-2-6.

23. Reimer, M., Getimis, P. & Blotvogel, H. (Eds.). (2014). *Spatial Planning Systems and Practices in Europe*. New York: Routledge, 310. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315852577>.

24. Stead, D. (2012). Best Practices and Policy Transfer in Spatial Planning. *Planning Practice and Research*, 27(1), 103–116. DOI: 10.1080/02697459.2011.644084.

25. Ermakova, N. M. (2017). Urovnevnyy podkhod upravleniya ekonomicheskoy i finansovoy bezopasnostyu v usloviyakh strategii prostranstvennogo razvitiya Rossii [Level approach of management of economic and financial security in the conditions of the spatial development strategy of Russia]. *Innovatsionnoe razvitie ekonomiki [Innovative development of economy]*, 6(42), 369–373. (In Russ.)

26. Bukhvald, E. M. (2018). «Samorazvitie» regionov i priority regulirovaniya prostranstvennoy struktury rossiyskoy ekonomiki [“Self-development” of regions and the regulation priorities of the spatial structure of the economy of Russia]. *Federalizm [Federalism]*, 2, 32–45 (In Russ.).



27. Bedrunka, K. (2019). Concepts of the Sustainable Development of the Region. In: G. M. Królczyk, M. Wzorek, A. Król, O. Kochan, J. Su, J. Kacprzyk (Eds.), *Sustainable Production: Novel Trends in Energy, Environment and Material Systems* (pp. 11–18). Studies in Systems, Decision and Control, Volume 198, Springer.

### Authors

**Evgeniy Moiseevich Bukhvald** — Doctor of Economics, Professor, Head of the Center for Federalism and Regional Development, Institute of Economics, Russian Academy of Sciences; ORCID: 0000–0001–9892–5930 (32, Nakhimovskiy Av., Moscow, Russian Federation; e-mail: buchvald@mail.ru).

**Anastasiya Vladimirovna Kolchugina** — PhD in Economics, Senior Research Associate, Center for Federalism and Regional Development, Institute of Economics, Russian Academy of Sciences; ORCID: 0000–0001–7161–565X (32, Nakhimovskiy Av., Moscow, 114218, Russian Federation; e-mail: vostokza@mail.ru).