

# СТРАТЕГИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ДО 2030 ГОДА С ПРОГНОЗОМ ДО 2036 ГОДА: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПАРАДОКСЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

**Е. М. Бухвальд**

Институт экономики Российской академии наук,  
Москва, Россия

**И. С. Бессонов**

Самарский государственный экономический университет,  
Самара, Россия

Статья посвящена критическому анализу новой Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года с позиций эволюции федеративных отношений и положений институциональной теории. Актуальность исследования обусловлена необходимостью осмысления того, насколько данный документ в отсутствие отдельной стратегии федеративных отношений способен выполнять координирующую роль в стимулировании экономического саморазвития регионов. Цель исследования – выявление системных противоречий между декларируемыми целями пространственного развития и реальными условиями и механизмами управления, заложенными в стратегических документах. Основные выводы исследования свидетельствуют о глубоком парадоксе современной российской региональной политики: несмотря на декларируемый отказ от идеи равномерного развития и переход к риторике дифференцированного подхода и концентрации ресурсов, действующая Стратегия не предлагает выхода из модели управляемой асимметрии, а воспроизводит централизованную, вертикальную логику управления. Ключевым институциональным пробелом является последовательное отрицание потенциально значимой роли институтов внутрирегионального уровня – городских агломераций и опорных населенных пунктов, которые признаются как объективная реальность, но не наделяются реальными властными и финансовыми полномочиями. Вводимые инструменты (единые перечни опорных населенных пунктов и геостратегических территорий, а также цифровая платформа управления) анализируются как механизмы усиления административного назначения приоритетов сверху и инструменты вертикального надзора, а не как основа для децентрализации и наделяния регионов полномочиями. Автор выявляет нарастающую несогласованность в системе стратегического планирования. В качестве приоритетных направлений реформирования предлагается принятие федерального закона о региональном развитии, закрепляющего реальный статус институтов внутрирегионального уровня; коренное изменение межбюджетных отношений в сторону увеличения самостоятельности регионов, а также восстановление на федеральном уровне единого центра ответственности за координацию пространственной политики. Работа вносит вклад в дискуссию о необходимости разработки комплексной стратегии федеративных отношений, демонстрируя, что без такого документа и перераспределения реальной власти и ресурсов любые пространственные стратегии не будут способны разрешить ключевые институциональные парадоксы.

*Ключевые слова:* региональное развитие, стратегическое планирование, региональная политика, федерализм.

# STRATEGY OF SPATIAL DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION UP TO 2030 WITH FORECAST UP TO 2036: INSTITUTIONAL PARADOXES AND PROSPECTS

**Eugeny M. Buchwald**

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

**Igor S. Bessonov**

Samara State University of Economics, Samara, Russia

The article provides critical analysis of the new Strategy of spatial development of the Russian Federation up to 2030 with the forecast up to 2036 in view of evolution of federal relations and provisions of the institutional theory. Topicality of the research is envisaged by the necessity to comprehend the fact whether the present document in the absence of certain strategies of federative relations can perform the coordinating role in stimulating economic self-development in regions. The goal of the research is to identify systemic contradictions between declared targets of spatial development and real conditions and mechanisms of governing included in strategic documents. Principle conclusions of the research demonstrate a deep paradox of today's Russian regional policy: in spite of the declared rejection of the idea of equal development and transition to rhetoric of differentiated approach and resource concentration the effective Strategy does not put forward any withdrawal from the model of controlled asymmetry but reproduces centralized vertical logics of governing. The key institutional gap is successive denial of the important role of institutions of in-regional level, i.e. city agglomerations and strong centers of population, which are recognized as objective reality but are not provided with real power and finance authorities. Tools being introduced, such as common lists of strong centers of population and geo-strategic territories, as well as the digital platform of governing are analyzed as mechanisms of increasing administrative priority fixing from above and tools of vertical supervision but not as the basis of decentralization and providing regions with authorities. The author shows increasing non-coordination in the system of strategic planning. As priority lines in restructuring the article proposes adoption of the federal law about regional development securing the real status of institutions on in-regional level; drastic change in inter-budget relations to raise region independence and restore on the federal level the common center of responsibility for coordination of spatial policy. The research contributed to the discussion about the necessity to elaborate complex strategy of federative relations and showed that without such a document and re-distribution of real power and resources any spatial strategy will not be able to resolve key institutional paradoxes.

*Keywords:* regional development, strategic planning, regional policy, federalism.

Проблема взаимосвязи федеративных отношений, пространственного развития и государственного управления продолжает оставаться в центре междисциплинарных исследований, интегрирующих подходы региональной экономики и теории управления. Особую актуальность этой теме придает принятие в 2024 г. новой Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года (СПР-2024). Несмотря на масштабность замысла, данный документ, как отмечают эксперты, не предложил целостного стратегического видения эволюции российского федерализма и путей преодо-

ления устойчивых пространственных диспропорций в российской экономике [1]. В условиях отсутствия отдельной стратегии развития федеративных отношений СПР-2024 де-факто берет на себя часть этой координирующей и целеполагающей функции, что делает ее анализ с точки зрения федерализма особенно значимым.

В отечественной научной традиции прочно утвердился критический анализ нормативно-правового поля, последовательно выявляющий глубокий разрыв между декларируемыми принципами федерализма и реальной практикой региональной политики [1; 2; 8; 9]. Исследователи фиксируют нарастающую несогласо-

ванность системы стратегического планирования, «трансфертное иждивенчество» в системе бюджетного федерализма и отсутствие инструментов управления внутрирегионального уровня, что в совокупности блокирует решение ключевых задач пространственного развития [3; 4; 5]. Современные вызовы, включая необходимость поддержки малого и среднего предпринимательства как фактора пространственной сбалансированности, также не находят адекватного отражения в институциональном дизайне региональной политики [7]. Эмпирические исследования подтверждают сохраняющийся высокий уровень межрегионального неравенства, подчеркивая его зависимость от внешнего воздействия: макроэкономической конъюнктуры, отраслевой структуры и перераспределительной политики государства [6].

Для глубокого осмысления российской специфики необходим широкий теоретический контекст. Классические теории пространственного развития, такие как концепция «полосов роста» Франсуа Перру [18] и теория «центр – периферия» Джона Фридмана [13], остаются важной теоретической основой для объяснения устойчивости диспропорций [8]. Дальнейшее развитие этих идей в работах Гуннара Мюрдала [16], Альберта Хиршмана [15], а также в рамках «новой экономической географии» [14] подчеркивает кумулятивный характер регионального развития и критическое значение институциональных факторов. Современный глобальный контекст, характеризующийся сдвигом производственных мощностей, усилением диспропорций и переходом к более полицентричной, но фрагментированной модели, ставит новые вызовы перед национальными стратегиями пространственного развития [10].

Институциональный подход, развитый Дугласом Нортом [17], утверждает, что эффективные институты являются ключевым условием для преодоления пространственного неравенства. В федеративных государствах институциональное устрой-

ство, определяющее распределение власти и ресурсов между уровнями управления, непосредственно влияет на результаты пространственной политики. Современные сравнительные исследования демонстрируют разнообразие моделей федерализма. В работе Аллена Скотта и Майкла Сторпера [19] подчеркивается, что конкурентоспособность регионов определяется способностью создавать специфические ресурсы и институты, что ставит под сомнение универсальность принципа формального равенства субъектов Федерации. Критический анализ политики умной специализации в ЕС показывает, как подобные технократические подходы могут углублять структурные асимметрии [20]. Исследование «экономного федерализма» в Баварии выявляет, как политика бюджетной консолидации может приводить к росту пространственного неравенства [12]. В свою очередь концепция олицентричного федерализма [11] служит полезным ориентиром для оценки федеративных институтов в многоэтничных государствах.

Интеграция классических теорий, современных сравнительных исследований и отечественного анализа позволяет выявить ключевые парадоксы российского федерализма. Предварительный анализ показывает, что риторика необходимости снижения социально-экономической дифференциации регионов и концентрации ресурсов в точках роста в рамках СПР-2024 не подкреплена адекватным пересмотром институциональных основ распределения полномочий и финансовых ресурсов, фактически воспроизводя модель управляемой асимметрии – своего рода вынужденный инструмент координации ввиду отсутствия стратегического видения эволюции федерализма как такового.

Таким образом, сохраняется разрыв между теоретическим осмыслением проблем пространственного развития и их практическим разрешением в рамках действующей системы стратегического планирования и федеративных отношений. Цель настоящего исследования состоит в

том, чтобы на основе критического анализа документов стратегического планирования (прежде всего СПР-2024) и институционально-инструментального обеспечения пространственной политики выявить системные противоречия и предложить приоритетные направления для разработки долговременной стратегии российского федерализма, адекватной вызовам XXI в. При этом учитывается как исторический опыт отечественной региональной политики, так и сравнительные уроки зарубежных федеративных систем, столкнувшихся со схожими дилеммами поиска баланса между саморазвитием регионов и уровнем централизации.

Методологическую основу настоящего исследования составляет комплексный подход, интегрирующий качественные методы анализа текстов и институциональных структур с элементами количественной обработки эмпирических данных. Исследование носит междисциплинарный характер, сочетая инструментарий политико-экономического, институционального и стратегического анализа. Основным объектом анализа выступила система документов государственного стратегического планирования в сфере пространственного развития и региональной политики Российской Федерации. Ключевым источником послужила Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года (СПР-2024), утвержденная в декабре 2024 г. Сравнительный анализ проводился с предшествующими стратегическими документами: Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (СПР-2019), Основами государственной политики регионального развития на период до 2025 года (Основы-2017), а также более ранними концептуальными документами – Основными положениями региональной политики в Российской Федерации (1996 г.), Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (2008 г.).

Анализ ключевых документов государственного стратегического планирования позволяет раскрыть действующую модель федеративных отношений и лежащие в ее основе управленческие парадигмы. В российской политико-экономической системе именно такие тексты наиболее отчетливо отражают соотношение между декларируемыми целями пространственного развития и реальными механизмами распределения ресурсов и контроля. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года – ключевой нормативный акт, определяющий официальное видение территориальной организации страны. Ее анализ выявляет не только заявленные приоритеты, но и фундаментальные институциональные установки, которые будут определять практику управления в ближайшее десятилетие.

Сравнительный анализ эволюции документов региональной политики – от Основных положений региональной политики в Российской Федерации (1996 г.) до СПР-2024 – демонстрирует заметный терминологический и концептуальный сдвиг (табл. 1). Если ранние документы тяготели к принципам сбалансированного развития и выравнивания условий, то в СПР-2024 центральным становится дифференцированный подход. Этот сдвиг отражает научно обоснованный отказ от принципа равномерного развития и признание объективной разнородности экономического пространства, что согласуется с классическими теориями поляризованного развития, восходящими к идеям Франсуа Перру [18]. Принятие пространственной асимметрии в качестве управленческой основы, отраженной в СПР-2024, с точки зрения теории федерализма может рассматриваться как прагматичный ответ на вызовы пространственного развития. Вопрос заключается не в самом факте асимметрии, которая объективна и может служить основой для региональной конкуренции, а в качестве институциональных механизмов управления этой асимметрией, позволяю-

щих нивелировать ее негативные социально-экономические последствия и трансформировать в драйвер общего роста.

Сравнение двух последних стратегий (2019 и 2024 гг.) наглядно показывает не просто смену акцентов, а качественную трансформацию подхода. Целью СПР-2019 было обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития и сокращение межрегиональных различий. Ее инструментарий, однако, уже был ориентирован на концентрацию ресурсов в крупных агломерациях и минерально-сырьевых центрах, которые обозначались как перспективные центры роста. Таким образом, риторика баланса сочеталась с практикой поддержки точек роста.

СПР-2024 делает следующий шаг: она открыто легитимизирует пространственную асимметрию как основу управления. Целью провозглашается уже не сбаланси-

рованность как таковая, а формирование сбалансированной территориальной организации экономики, т. е. системы, сознательно выстроенной с учетом неравномерности. Ключевым инструментом становится не просто поддержка стихийно сложившихся центров, а управляемая федеральным центром система разнородных (от ядер агломерации до поселков городского типа) опорных населенных пунктов (ОНП). В отличие от прошлого подхода акцент смещается с исключительно крупных агломераций на управляемый выбор точек роста, включая малые и средние города, которые получают роль центров предоставления услуг для окружающих территорий. Кроме того, новая стратегия встраивает в логику планирования изменившиеся геополитические условия, переориентацию логистических потоков и изменение климата.

Т а б л и ц а 1

## Эволюция ключевых концептов в документах региональной политики России (1996–2024)

| Наименование документа                                                                                               | Ключевая цель и концепт                                                                                                                                                              | Инструментальная логика                                                                                                                                                                | Отношение к пространственной асимметрии                                                                                                                                                                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Основные положения региональной политики в Российской Федерации (1996 г.)                                            | Выравнивание условий социально-экономического и правового развития регионов                                                                                                          | Государственные программы, Фонд регионального развития                                                                                                                                 | Признается как проблема, которую необходимо преодолеть                                                                                                                                                                         |
| Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (2008 г.)      | Обеспечение сбалансированного межрегионального социально-экономического развития Российской Федерации                                                                                | Инновационная модернизация, инфраструктурные проекты                                                                                                                                   | Фактически игнорируется в пользу отраслевых приоритетов                                                                                                                                                                        |
| Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года (Основы-2017)     | Обеспечение стабильного роста и конкурентоспособности экономики регионов                                                                                                             | Дифференцированный подход, госпрограммы, нацпроекты                                                                                                                                    | Признается как данность, требующая селективной поддержки                                                                                                                                                                       |
| Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (СПР-2019)                          | Обеспечение устойчивого пространственного развития, сокращение межрегиональных различий, ускорение темпов экономического роста                                                       | Дифференцированный подход, синхронизация планов, инфраструктурное развитие, опора на крупные агломерации и минерально-сырьевые центры как перспективные центры роста                   | Признается как объективная реальность. Концентрация ресурсов в точках роста (крупных агломерациях и сырьевых центрах), что ведет к селективной поддержке территорий при сохранении общей централизованной логики управления    |
| Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года (СПР-2024) | Формирование оптимальной территориальной организации экономики для достижения национальных целей и обеспечения безопасности. Четкий дифференцированный подход в управлении развитием | Система опорных населенных пунктов, развитие геостратегических территорий, цифровая платформа управления, принцип «бери или плати» для инфраструктуры, приоритет экономики предложения | Легитимизируется как основа управленческой модели. Акцент на целенаправленной концентрации ресурсов в опорных пунктах и геостратегических территориях (точках роста). Асимметрия становится основой для распределения ресурсов |

Наиболее ярко сущностное противоречие СПР-2024 проявляется при сопоставлении масштаба диагностируемых проблем с предлагаемыми механизмами их решения. В документе констатируется комплекс системных вызовов: гиперконцентрация экономической активности, депопуляция обширных пространств, критическая зависимость регионов от трансфертов. Однако инструментарий для преодоления этих вызовов остается в рамках унаследованной централизованной логики. Ключевым механизмом объявляется не перераспределение властных полномочий, а концентрация ресурсов на развитии опорных населенных пунктов, список которых формируется и утверждается федеральным центром. Возникает парадокс «стратегии без стратегии»: документ, определяющий долгосрочный курс, по сути, отсылает к будущим, еще не созданным нормативным актам, создавая институциональную неопределенность и присваивая несвойственную ей функцию компенсации пробелов в стратегировании федеративных отношений.

Центральными операционными понятиями СПР-2024, призванными структурировать пространство, становятся геостратегические территории и единый перечень опорных населенных пунктов. Их введение можно рассматривать как попытку внедрить в региональную экономическую политику инструменты для реализации дифференцированного подхода. Однако институциональный анализ показывает, что эти формы не наделены реальными возможностями управления.

Геостратегические территории определяются через их значение для национальной безопасности. Их перечень включает новые субъекты Российской Федерации, приграничные регионы, Арктику. Стратегия предписывает их приоритетное развитие, но не наделяет никакими особыми правами или органами управления. Это не новые политико-территориальные единицы, а административные ярлыки для обос-

нования приоритетного федерального финансирования.

Единый перечень ОНП позиционируется как ключевой инструмент концентрации ресурсов. Однако его формирование – прерогатива федеральной власти. Задачи развития этих пунктов представляют собой универсальный набор мероприятий, дублирующий все цели регионального развития. Внутрирегиональный мезоуровень здесь выступает исключительно как объект управления, а не как субъект, обладающий инициативой. Таким образом, вместо создания рабочих институтов внутрирегионального уровня, работающих на саморазвитие региона, СПР-2024 в реальности предлагает систему централизованного вертикального управления.

Одной из ключевых нерешенных институциональных проблем российского пространственного развития, отмеченной еще в работах классиков отечественной региональной науки, является системный провал внутрирегионального уровня – отсутствие легитимных и дееспособных субъектов управления и экономической интеграции между уровнем субъекта Федерации и уровнем отдельного муниципального образования [9]. К этому уровню традиционно относят городские агломерации, экономические макрорегионы и иные формы межмуниципальной кооперации. СПР-2024 демонстрирует парадоксальное сочетание: она не только признает объективную значимость этих образований, но и систематически отказывается рассматривать их в качестве самостоятельных акторов, обладающих собственной политической волей, фискальными ресурсами и ответственностью. Этот вакуум субъектности делает невозможным решение ключевых задач пространственного развития, таких как координация инфраструктурных проектов в агломерациях или реализация комплексных программ развития макрорегионов.

СПР-2024 уделяет значительное внимание агломерациям, фиксируя их роль как главных драйверов экономического роста

и концентрации человеческого капитала. Вводится четкое определение городской агломерации как формы расселения с интенсивными социально-экономическими связями. Однако этот аналитический подход не трансформируется в управленческий (табл. 2). Агломерации упоминаются в контексте необходимости развития инфраструктуры, транспорта, жилищного строительства, но нигде не ставится вопрос о создании адекватных механизмов управления этими сложными межмуниципальными системами.

Таким образом, вместо формирования полноценных институтов управления агломерациями (советов с координирующими полномочиями, ассоциаций, особых бюджетных режимов), которые могли бы превратить стихийную пространственную асимметрию в управляемый ресурс развития, СПР-2024 ограничивается традиционными, унаследованными инструментами: синхронизацией планов и развитием инфраструктуры.

Т а б л и ц а 2

**Подход к управлению агломерациями в СПР-2024 и требования эффективной агломерационной политики**

| Критерий                     | Подход, заложенный в СПР-2024                                                             | Требования эффективной агломерационной политики                                                                                                        |
|------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Субъектность                 | Агломерация как объект управления, проблемная территория                                  | Агломерация как коллективный субъект развития с элементами правосубъектности                                                                           |
| Инструменты координации      | Синхронизация документов территориального планирования муниципалитетов                    | Создание органа агломерационного управления с мандатом на решение вопросов транспорта, экологии, планирования (наделение или делегирование полномочий) |
| Бюджетные механизмы          | Разрозненное финансирование из бюджетов разных уровней, конкуренция за федеральные гранты | Формирование агломерационного фонда развития (долевые взносы муниципалитетов, целевые трансферты, механизмы налогового софинансирования)               |
| Принятие решений             | Вертикальное через согласование с вышестоящими органами власти                            | Горизонтальное через переговорные процедуры между муниципалитетами в рамках созданного института                                                       |
| Ответственность за результат | Размыта между множеством акторов СПР-2024                                                 | Консолидирована на уровне агломерационного органа управления                                                                                           |

Проблема «ловушки масштаба», когда интересы ядра подавляют периферию, а проекты блокируются межмуниципальными спорами, не находит институционального разрешения. В результате российские агломерации остаются в положении управляемых квазисубъектов: их асимметричный потенциал роста признается, но механизмы для его реализации через внутреннюю кооперацию и наделение ресурсами – нет. СПР-2024, констатируя реальность агломераций, консервирует институциональный вакуум на внутрирегиональном мезоуровне, что делает невозможным перевод пространственной асимметрии из состояния проблемы в состояние управляемого конкурентного преимущества.

Раздел IX СПР-2024 озаглавлен «Приоритетные направления развития субъектов Российской Федерации, входящих в состав федеральных округов...». В тексте федеральные округа прямо названы макрорегионами Российской Федерации. Для каждого из них детально прописаны основные направления развития, что можно трактовать как попытку макрорегионального структурирования пространства, близкую к идеям экономического районирования и соответствующую логике формирования «региональных миров» в глобальной экономике [19].

Вместе с тем, подобно геостратегическим территориям, эти макрорегионы существуют лишь как аналитическая и административная схема. СПР-2024 не предполагает создания для них ни собственных

координирующих органов с бюджетными полномочиями, ни механизмов перераспределения ресурсов внутри округа. Напротив, акцент делается на том, что исполнительные органы субъектов Российской Федерации должны определить свои приоритеты с учетом указанных направлений. Таким образом, макрорегион выступает не как субъект интеграции и коллективного действия для решения трансграничных проблем (например, единой транспортной системы Сибири), а как спущенная сверху схема специализации. Это игнорирует опыт зарубежных макрорегиональных политик (например, в Европейском союзе), где подобные образования наделяются инструментами для реализации совместных проектов и координации инвестиций.

В ответ на сложность управления пространственным развитием СПР-2024 предлагает ключевой технологический инструмент – цифровую платформу управления комплексным социально-экономическим и пространственным развитием. Ее функционал, как заявлено, включает мониторинг, классификацию населенных пунктов, оценку обеспеченности инфраструктурой и формирование аналитической отчетности. Однако с институциональной точки зрения этот инструмент лишь создает видимость современного, точного и прозрачного управления, но не меняет распределения властных полномочий и финансовых потоков. Внедрение цифровых систем в иерархических структурах часто ведет не к децентрализации, а к усилению вертикали власти и цифрового патернализма, увеличивая асимметрию информации в пользу центра. Цифровая платформа, описанная в СПР-2024, – это прежде всего инструмент федерального центра для мониторинга и оценки нижестоящих уровней, а не платформа для горизонтального взаимодействия между регионами и муниципалитетами. Она позволяет лучше видеть проблемы, но не дает территориям новых прав или ресурсов для их самостоятельно-го решения, подменяя необходимость

сложных институциональных реформ внедрением программного обеспечения.

Особый случай, рассмотренный в СПР-2024, – новые субъекты Федерации. Их развитие выделено в отдельное направление. Анализ предлагаемых мер красноречиво демонстрирует общую логику документа: интеграция понимается исключительно как доведение показателей до среднероссийского уровня за счет прямых инфраструктурных вливаний и восстановления систем жизнеобеспечения под прямым федеральным управлением.

Задачи создания единого экономического пространства решаются в парадигме жесткого централизованного планирования и финансирования из федерального бюджета. Ни о какой особой экономической автономии, механизмах саморазвития или создании новых внутрирегиональных управленческих институтов речь не идет. Напротив, ситуация требует настолько масштабного прямого вмешательства центра, что она лишь подчеркивает общую модель: в кризисных условиях вся полнота ответственности и управления беспрепятственно возвращается на федеральный уровень. Это демонстрирует, что в рамках действующей системы институциональные инновации на уровне агломераций, субрегионов и др. не рассматриваются даже как гипотетический инструмент решения масштабных задач.

Таким образом, СПР-2024 при всей детализации проблем пространственного развития последовательно обходит ключевой институциональный вопрос о полномочиях субъектов управления внутрирегионального мезоуровня. Признавая его объективную значимость, документ предлагает управлять им либо через прямое федеральное программирование и назначение приоритетов, либо через цифровые инструменты контроля, либо через схематизацию специализации, отрицая за агломерациями и макрорегионами право на реальную политическую и финансовую самостоятельность. Этот институциональный вакуум делает провозглашенную сба-

лансированность территориальной структуры недостижимой на практике, так как не создает на местах механизмов для генерации и реализации сложных, комплексных проектов развития.

Анализ системы стратегического планирования выявляет ее ключевое внутреннее противоречие: попытки сформулировать сложную, дифференцированную пространственную политику наталкиваются на жесткие рамки устоявшейся централизованной модели управления. Это противоречие четко прослеживается в эволюции документов (табл. 3).

Основы-2017 задавали общую концептуальную рамку, делая акцент на обеспечении устойчивого роста и конкурентоспособности регионов. Последовавшая СПР-2019 стала первой попыткой реализовать на практике этот курс, сместив фокус на поддержку перспективных центров экономического роста – крупных агломераций и сырьевых центров. Таким образом, риторика сбалансированности стала сочетаться с практикой концентрации ресурсов в точках роста.

Т а б л и ц а 3

## Смена концептуальных акцентов в системе пространственного планирования (2017–2024)

| Документ                                                                                                             | Концептуальная рамка и цель                                                                                                                                           | Ключевой инструмент                                                                                                               | Роль внутрирегионального уровня (агломерации, группы муниципалитетов)                                                                                   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Основы государственной политики регионального развития до 2025 года (Основы-2017)                                    | Обеспечение устойчивого роста и конкурентоспособности экономики регионов. Дифференцированный подход упомянут как один из принципов                                    | Государственные программы, национальные проекты                                                                                   | Рассматривается преимущественно как объект отраслевых программ и источник конкурентных преимуществ                                                      |
| Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (СПР-2019)                          | Обеспечение сбалансированного пространственного развития, сокращение межрегиональных различий                                                                         | Поддержка перспективных центров экономического роста (крупные агломерации, минерально-сырьевые центры). Синхронизация планов      | Закрепляется как ключевой центр роста, но без оформления институционального статуса или новых полномочий                                                |
| Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года (СПР-2024) | Формирование сбалансированной территориальной организации экономики для достижения национальных целей. Дифференцированный подход как центральный операционный принцип | Система опорных населенных пунктов, цифровая платформа управления, концентрация ресурсов в ОНП и на геостратегических территориях | Административно назначаемая роль в рамках единого перечня ОНП. Остается объектом управления, а не субъектом с собственной ресурсной базой и инициативой |

СПР-2024 делает следующий концептуальный шаг, открыто принимая пространственную асимметрию как основу управления. Ее цель – не абстрактное выравнивание, а формирование управляемой территориальной организации. Ключевым инструментом становится не стихийная поддержка сложившихся центров, а утверждаемый федеральным центром

единый перечень опорных населенных пунктов. Этот сдвиг, однако, не подкреплен пересмотром фундаментальных институтов распределения власти и финансов.

Главным практическим следствием этого разрыва между новыми целями и старыми институтами является финансовая несостоятельность замысла. СПР-2024 воз-

лагает на сотни опорных пунктов масштабные задачи развития территорий, но действует в условиях высокоцентрализованной модели бюджетного федерализма. Без реальной налоговой автономии и стимулов для наращивания собственных доходов регионы и муниципалитеты остаются вечными просителями федеральных трансфертов. Предлагаемая концентрация ресурсов через гранты лишь усугубляет иждивенческую логику, не создавая внутренних источников для долгосрочного роста.

Этот институциональный пробел усугубляется отсутствием единого субъекта ответственности за пространственное развитие. Распыл функций между Министерством экономического развития Российской Федерации, Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации и другими ведомствами (после ликвидации Министерства регионального развития Российской Федерации в 2014 г.) приводит к доминированию отраслевого подхода. Координация через Правительственную комиссию, предлагаемая в СПР-2024, не заменяет постоянно действующего органа исполнительной власти с необходимыми полномочиями и ресурсами.

Наконец, технократический аппарат реализации СПР-2024 – целевые показатели и цифровая платформа – работает на консервацию существующей модели. Показатели ориентированы на измерение результатов (ВРП, численности населения), игнорируя индикаторы институциональных изменений. Цифровая платформа, по сути, становится инструментом вертикального контроля и сбора данных, а не платформой для горизонтального взаимодействия и переговоров между территориями.

Таким образом, СПР-2024 при всем ее концептуальном прогрессе упирается в системное ограничение: она пытается описать сложную, дифференцированную пространственную систему, но предлагает управлять ею старыми, централизованны-

ми методами. Без сопряженных реформ в области бюджетного федерализма и управленческих институтов ее реализация рискует свестись к администрированию списка приоритетных точек в рамках неизменной логики централизованного распределения ресурсов.

Проведенный анализ СПР-2024 позволяет заключить, что будучи вынужденно вовлеченной в сферу регулирования федеративных отношений из-за отсутствия соответствующей стратегии она фиксирует их современное, контролируемое из центра состояние, но не предлагает траектории эволюции. Документ адаптирует унаследованную модель управляемой асимметрии к новым вызовам, однако эта адаптация носит технократический, а не институциональный характер. Ключевой парадокс заключается в непреодоленном разрыве между новыми целями и старыми институтами. Документ делает концептуальный шаг, открыто принимая пространственную асимметрию и отказываясь от целей равномерного развития. Однако предлагаемые для реализации этой новой логики инструменты – утверждаемый центром перечень опорных пунктов и геостратегических территорий – остаются в рамках жесткой централизованной модели управляемой асимметрии. Риторика дифференциации не подкрепляется перераспределением властных и финансовых полномочий на места.

Наиболее уязвимым местом СПР-2024 выступает системное игнорирование развития внутрирегионального мезоуровня управления. Признавая агломерации и макрорегионы как объективные реалии и драйверы роста, документ отказывает им в статусе полноправных субъектов управления. Это консервирует их положение квазисубъектов, развитие которых зависит от решений, принимаемых на федеральном уровне, а не от внутренней кооперации. Данный институциональный вакуум блокирует возможность решения комплексных задач пространственного развития, требующих горизонтальной координации.

Технологический ответ на вызовы в виде цифровой платформы управления также не решает институциональных проблем. В условиях иерархической системы такой инструмент рискует стать лишь имитацией модернизации и усиливать вертикаль контроля.

Таким образом, СПР-2024 фиксирует не качественный пересмотр подходов, а адаптацию унаследованной централизованной модели под новые вызовы с помощью обновленного технократического языка. Преодоление стратегического тупика требует не новой редакции документа, а готовности к глубокой институциональной реформе, направленной на перераспределение власти, ресурсов и реальной ответственности между центром и регионами.

Проведенное исследование демонстрирует, что новая Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года, несмотря на декларируемый переход к дифференцированному подходу и признание объективной пространственной асимметрии, не преодолевает фундаментальный институциональный парадокс отечественной региональной политики. Документ пытается управлять сложным, асимметричным пространством, сохраняя жестко централизованную, вертикальную логику принятия решений и распределения ресурсов. Введенные инструменты – единые перечни опорных населенных пунктов и геостратегических территорий, а также цифровая платформа управления – служат не децентрализации и наделению регионов реальной самостоятельностью, а модернизации аппарата административного назначения приоритетов сверху, воспроизводя модель управляемой асимметрии, но не стимулируя саморазвитие и самодостаточность регионов.

Признавая городские агломерации и экономические макрорегионы как объективные реалии и драйверы роста, СПР-2024 отказывает им в статусе полноправных субъектов управления с соответствующими властными и финансовыми полномочиями. Этот институциональный вакуум блокирует возможность комплексного решения пространственных проблем, требующих горизонтальной координации. Технологический ответ в виде цифровой платформы также не решает данных проблем, рискуя превратиться в имитацию, усиливающую вертикаль контроля.

Таким образом, СПР-2024 фиксирует, но не предлагает механизмы разрешения фундаментального противоречия: ее сложные, дифференцированные цели не подкреплены реформой косных управленческих институтов, прежде всего институтов межбюджетных отношений и административно-территориального управления, сохраняющих логику жесткой централизации. Стратегия обнажает институциональный вакуум в сфере стратегирования федеративных отношений. Преодоление этого тупика требует не корректировок стратегического документа, а политической воли к разработке и реализации отдельной комплексной стратегии развития федеративных отношений в Российской Федерации. Она должна задать цели перераспределения полномочий и ресурсов, закрепить статус институтов мезоуровня, реформировать межбюджетные отношения и восстановить единый центр ответственности за региональную политику. Без такого стратегического видения эволюции федерализма любые пространственные стратегии будут оставаться технократическими инструментами, неспособными разрешить системные диспропорции и обеспечить долгосрочную сбалансированность территориального развития России.

#### Список литературы

1. Бухвальд Е. М. Российский федерализм и новая стратегия пространственного развития // Проблемы развития территории. – 2025. – Т. 29. – № 5. – С. 32–43.

2. Бухвальд Е. М., Иванов О. Б. Федерализм как ключевой принцип политики регионального развития в России // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. – 2017. – № 2. – С. 7–23.
3. Валентей С. Д. Экономика федеративных отношений. Казнить нельзя помиловать // Федерализм. – 2025. – Т. 30. – № 1 (117). – С. 5–31.
4. Ворошилов Н. В. Предпосылки и перспективы реформирования местного самоуправления в России // Федерализм. – 2023. – Т. 28. – № 4 (112). – С. 53–75.
5. Демьяненко А. Н. Российское пространство сквозь призму многолетних академических междисциплинарных исследований (размышления над книгой «Вызовы и политика пространственного развития России в XXI веке») // Российский экономический журнал. – 2021. – № 5. – С. 112–137.
6. Зубаревич Н. В., Сафронов С. Г. Межрегиональное неравенство в России и постсоветских странах в XXI веке // Региональные исследования. – 2024. – № 1 (83). – С. 4–18.
7. Копытова Е. Д., Просуков С. С. Проблемы функционирования малого и среднего предпринимательства в контексте обеспечения пространственного развития региона // Проблемы развития территории. – 2025. – Т. 29. – № 3. – С. 10–37.
8. Кузнецова О. В. Ключевые вопросы реализации Стратегии пространственного развития России-2030 // Вестник Российской академии наук. – 2025. – № 4. – С. 53–57.
9. Лексин В. Н., Швецов А. Н. Государство и регионы : теория и практика государственного регулирования территориального развития / Российский фонд правовых реформ, Фонд правовых проблем федерализма и местного самоуправления. – 5-е изд. – М. : URSS, 2009. – (Региональная политика России: концепции, проблемы, решения. Государство и регионы).
10. Строев П. В., Пивоварова О. В. Особенности и тенденции пространственного распределения экономических ресурсов в мировой экономике // Региональная экономика. Юг России. – 2025. – Т. 13. – № 3. – С. 33–46.
11. Demerew K., Faboye S., Edodi S. Towards Polycentric Federalism: Assessing Federal Institutional Design in Multiethnic African States // Journal of Institutional Economics. – 2025. – Vol. 21. – № 9. – P. 1–16.
12. Dudek S., Zademach H.-A. Territorial Development in Bavaria between Spatial Justice and Austere Federalism: A Historical-Materialist Policy Analysis of Bavarian Regional Development Politics and Policies, 2008–2018 // Environment and Planning A: Economy and Space. – 2023. – Vol. 55 (4). – P. 890–904.
13. Friedmann J. Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela. – M. I. T. Press, 1966.
14. Fujita M., Krugman P., Venables A. J. The Spatial Economy. – Cambridge : M. I. T. Press, 2001.
15. Hirschman A. O. The Strategy of Economic Development. – New Haven : Yale University Press, 1958.
16. Myrdal G. Economic Theory and Under-Developed Regions. – London : Gerald Duckworth & Co, 1957.
17. North D. C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. – Cambridge : Cambridge University Press, 1990.
18. Perroux F. Note sur la notion de pôle de croissance // Economie Appliquée. – 1955. – N 8. – P. 307–320.
19. Scott A. J., Storper M. Regions, Globalization, Development // Regional Studies. – 2007. – Vol. 41 (sup. 1). – P. S191–S205.

20. Wigger A. The New EU Industrial Policy and Deepening Structural Asymmetries: Smart Specialisation Not So Smart // Journal of Common Market Studies. – 2023. – Vol. 61. – N 1. – P. 20–37.

## References

1. Bukhvald E. M. Rossiyskiy federalizm i novaya strategiya prostranstvennogo razvitiya [Russian Federalism and the New Spatial Development Strategy]. *Problemy razvitiya territorii* [Problems of Territory's Development], 2025, Vol. 29, No. 5, pp. 32–43. (In Russ.).
2. Bukhvald E. M., Ivanov O. B. Federalizm kak klyuchevoy printsip politiki regionalnogo razvitiya v Rossii [Federalism as a Key Principle of Regional Development Policy in Russia]. *ETAP: ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika* [ETAP: Economic Theory, Analysis, Practice], 2017, No. 2, pp. 7–23. (In Russ.).
3. Valentey S. D. Ekonomika federativnykh otnosheniy. Kaznit nelzya pomilovat [The Economy of Federal Relations. Execute Cannot Pardon]. *Federalizm* [Federalism], 2025, Vol. 30, No. 1 (117), pp. 5–31. (In Russ.).
4. Voroshilov N. V. Predposylki i perspektivy reformirovaniya mestnogo samoupravleniya v Rossii [Prerequisites and Prospects of Reforming Local Self-Government in Russia]. *Federalizm* [Federalism], 2023, Vol. 28, No. 4 (112), pp. 53–75. (In Russ.).
5. Demyanenko A. N. Rossiyskoe prostranstvo skvoz prizmu mnogoletnikh akademicheskikh mezhdistsiplinarnykh issledovaniy (razmyshleniya nad knigoy «Vyzovy i politika prostranstvennogo razvitiya Rossii v XXI veke») [Russian Space through the Prism of Long-Term Academic Interdisciplinary Research (Reflections on the Book 'Challenges and Policy of Spatial Development of Russia in the 21st Century')]. *Rossiyskiy ekonomicheskii zhurnal* [Russian Economic Journal], 2021, No. 5, pp. 112–137. (In Russ.).
6. Zubarevich N. V., Safronov S. G. Mezhhregionalnoe neravenstvo v Rossii i postsovetских stranakh v XXI veke [Interregional Inequality in Russia and Post-Soviet Countries in the 21st Century]. *Regionalnye issledovaniya* [Regional Studies], 2024, No. 1 (83), pp. 4–18. (In Russ.).
7. Kopytova E. D., Prosukov S. S. Problemy funktsionirovaniya malogo i srednego predprinimatelstva v kontekste obespecheniya prostranstvennogo razvitiya regiona [Problems of Functioning of Small and Medium-Sized Enterprises in the Context of Ensuring Spatial Development of the Region]. *Problemy razvitiya territorii* [Problems of Territory's Development], 2025, Vol. 29, No. 3, pp. 10–37. (In Russ.).
8. Kuznetsova O. V. Klyuchevye voprosy realizatsii Strategii prostranstvennogo razvitiya Rossii-2030 [Key Issues of Implementation of the Spatial Development Strategy of Russia-2030]. *Vestnik Rossiyskoy akademii nauk* [Herald of the Russian Academy of Sciences], 2025, No. 4, pp. 53–57. (In Russ.).
9. Leksin V. N., Shvetsov A. N. Gosudarstvo i regiony: teoriya i praktika gosudarstvennogo regulirovaniya territorialnogo razvitiya [State and Regions: Theory and Practice of State Regulation of Territorial Development], Rossiyskiy fond pravovykh reform, Fond pravovykh problem federalizma i mestnogo samoupravleniya. 5th ed. Moscow, URSS, 2009. (Regionalnaya politika Rossii: kontseptsii, problemy, resheniya. Gosudarstvo i regiony). (In Russ.).
10. Stroev P. V., Pivovarova O. V. Osobennosti i tendentsii prostranstvennogo raspredeleniya ekonomicheskikh resursov v mirovoy ekonomike [Features and Trends of Spatial Distribution of Economic Resources in the World Economy]. *Regionalnaya ekonomika. Yug Rossii* [Regional Economy. South of Russia], 2025, Vol. 13, No. 3, pp. 33–46. (In Russ.).

11. Demerew K., Faboye S., Edodi S. Towards Polycentric Federalism: Assessing Federal Institutional Design in Multiethnic African States. *Journal of Institutional Economics*, 2025, Vol. 21, No. e9, pp. 1–16.
12. Dudek S., Zademach H.-A. Territorial Development in Bavaria between Spatial Justice and Austere Federalism: A Historical-Materialist Policy Analysis of Bavarian Regional Development Politics and Policies, 2008–2018. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 2023, Vol. 55 (4), pp. 890–904.
13. Friedmann J. Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela. M. I. T. Press, 1966.
14. Fujita M., Krugman P., Venables A. J. The Spatial Economy. Cambridge, M. I. T. Press, 2001.
15. Hirschman A. O. The Strategy of Economic Development. New Haven, Yale University Press, 1958.
16. Myrdal G. Economic Theory and Under-Developed Regions. London, Gerald Duckworth & Co, 1957.
17. North D. C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
18. Perroux F. Note sur la notion de pôle de croissance. *Economie Appliquée*, 1955, No. 8, pp. 307–320.
19. Scott A. J., Storper M. Regions, Globalization, Development. *Regional Studies*, 2007, Vol. 41 (sup. 1), pp. S191–S205.
20. Wigger A. The New EU Industrial Policy and Deepening Structural Asymmetries: Smart Specialisation Not So Smart. *Journal of Common Market Studies*, 2023, Vol. 61, No. 1, pp. 20–37.

Поступила: 18.02.2026

Принята к печати: 28.05.2026

## Сведения об авторах

### Евгений Моисеевич Бухвальд

доктор экономических наук,  
профессор, главный научный сотрудник  
центра федеративных отношений  
и регионального развития  
Института экономики РАН.  
Адрес: ФГБУН «Институт экономики  
Российской академии наук», 117218,  
Москва, Нахимовский проспект, д. 32.  
E-mail: buchvald@mail.ru  
ORCID: 0000-0001-9892-5930

### Игорь Сергеевич Бессонов

кандидат экономических наук,  
доцент кафедры экономики, организации  
и стратегии развития предприятия СГЭУ.  
Адрес: ФГАОУ ВО «Самарский  
государственный экономический  
университет», 443090, Самарская обл.,  
Самара, ул. Советской Армии, д. 141.  
E-mail: igornews@rambler.ru  
ORCID: 0000-0003-1118-336X

## Information about the authors

### Eugeny M. Buchwald

Doctor of Economics, Professor,  
Chief Researcher at the Center for Federative  
Relations and Regional Development  
at the Institute of Economics of the Russian  
Academy of Sciences.  
Address: Institute of Economics of the Russian  
Academy of Sciences, 32 Nakhimovsky Avenue,  
Moscow, 117218, Russian Federation.  
E-mail: buchvald@mail.ru  
ORCID: 0000-0001-9892-5930

### Igor S. Bessonov

PhD, Associate Professor of the Department  
of Economics, Organization  
and Development Strategy of the Enterprise  
of the SSEU.  
Address: Samara State University of Economics,  
141 Sovetskaya Armiya Str., Samara,  
Samara region, 443090, Russian Federation.  
E-mail: igornews@rambler.ru  
ORCID: 0000-0003-1118-336X