

УДК 332.02

**ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННЫМ РАЗВИТИЕМ  
ЭКОНОМИКИ РЕГИОНОВ В СОВРЕМЕННЫХ РОССИЙСКИХ УСЛОВИЯХ****Суворова А.В.***Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук,  
Екатеринбург, e-mail: suvorova.av@uiec.ru*

Параметры развития хозяйственной системы региона во многом обусловлены спецификой организации его экономического пространства, что определяет необходимость управления пространственным развитием каждой территории. Данное исследование концентрируется на определении ключевых аспектов управления развитием экономического пространства российских регионов. В ходе проделанной работы определены факторы, препятствующие эффективному пространственному развитию региональных экономических систем. В их числе: недостаточный интерес к вопросам управления пространственным развитием, проявляемый на уровне регионов, слабая соотносимость региональных интересов с принятым на национальном уровне подходом к осуществлению преобразований, невысокий уровень взаимодействия между отдельными пространственными единицами, невозможность соответствия ориентиров пространственного развития интересам всех стейкхолдеров региона. Еще один результат работы заключается в предложении мер и управленческих решений, способствующих преодолению выявленных препятствий. Развитие региональной системы стратегического планирования требует формирования мониторинга пространственной организации экономической деятельности в регионе, повышения квалификации задействованных в данном процессе специалистов, развития системы механизмов и инструментов пространственных преобразований. Реализация грамотной национальной пространственной политики предполагает разработку единого методологического подхода и методических указаний (в том числе для региональных структур) по вопросам трансформации пространственной организации экономики, управления этим процессом. Повышение связанности и открытости пространства региона предполагает реализацию инвестиционных проектов и мероприятий, связанных с обеспечением количественных и качественных характеристик инфраструктурных сетей, развитие пространств взаимодействия. Обеспечение возможности согласования интересов стейкхолдеров региона предусматривает повышение открытости процесса разработки и реализацию региональных документов стратегического планирования, развитие института согласования интересов частных и государственных структур.

**Ключевые слова:** пространственное развитие, пространственная политика, региональная экономика, российские регионы, государственное управление

**FEATURES OF SPATIAL DEVELOPMENT MANAGEMENT OF THE REGIONAL  
ECONOMY IN THE MODERN RUSSIAN CONDITIONS****Suvorova A.V.***Institute of Economics of the Ural Branch of RAS, Yekaterinburg, e-mail: suvorova.av@uiec.ru*

The parameters of the development of the regional economic system are determined by the specifics of its economic space. This determines the need to manage the spatial development of territory. The study focuses on identifying aspects of managing the development of the economic space for Russian regions. The author identifies the factors that impede the effective spatial development of regional economic systems (insufficient interest in the management of spatial development on the part of the regions, weak correlation of regional interests and national landmarks, low level of interaction between spatial units, impossibility of compliance of spatial development guidelines with the interests of all stakeholders). Another result is the proposal of measures and solutions that contribute to solving the identified problems. The development of a regional strategic planning system requires the formation of monitoring of the spatial organization of economic activity, advanced training of specialists involved in this process, and the development of a system of mechanisms for spatial transformations. The implementation of a competent national spatial policy presupposes the development of a unified methodological approach and guidelines on the transformation of the spatial organization of the economy. Increasing the connectivity and openness of the region's space presupposes the implementation of investment projects and activities related to the development of infrastructure networks and spaces of interaction. Ensuring the coordination of the interests of the regional stakeholders requires an increase in the openness of the development and implementation of regional strategic planning documents and the development of the institution of public-private partnership.

**Keywords:** Spatial development, spatial policy, regional economics, Russian regions, public administration

В настоящее время вопросы пространственного развития Российской Федерации (и ее составляющих – разномасштабных территориальных единиц) вызывают значительный интерес как у научного сообщества, так и у представителей органов власти разного уровня: регулярно увеличивается число исследований, посвященных различным аспектам данной темы; появ-

ляются документы стратегического планирования, уделяющие особое внимание вопросам размещения производительных сил в пространстве, проблемам территориальной неоднородности, специфике преобразования элементов пространства, имеющих особое значение для экономического комплекса страны и отдельных регионов. Увлечение как теоретиков, так и практиков

тематикой пространственных трансформаций вполне обосновано: угроза фрагментации пространства, обусловленная отсутствием устойчивых тенденций снижения межтерриториальных диспропорций в развитии хозяйственных комплексов регионов, свидетельствует о необходимости разработки комплекса снижающих ее остроту мер (табл. 1).

ном участия в пространственных преобразованиях: «...не видно, чтобы все планируемые (...) действия были бы самым тщательным образом продуманы и обоснованы, возможные альтернативы выявлены и взвешены, последствия допустимых решений оценены, объемы ресурсных потребностей определены и источники их удовлетворения известны» [1, с. 303].

Таблица 1

Разница между максимальным и минимальным значениями параметров развития российских регионов, раз

	2005	2010	2015	2019
ВРП на душу населения	52,22	30,89	48,71	51,68
Стоимость основных фондов на одного занятого	31,07	35,53	36,90	37,02
Инвестиции в основной капитал на душу населения	125,77	56,03	163,22	57,32

Составлено по: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2020: Стат. сб. / Росстат. М., 2020. 1242 с.

В то же самое время концептуальные подходы, положенные в основу направленной на оптимизацию пространственной организации хозяйства российских территорий политики, вызывают множество вопросов, касающихся как обоснованности выбора направлений дальнейших преобразований, так и возможностей их реализации на практике.

Цель исследования состоит в выявлении ключевых аспектов управления пространственным развитием, способствующих решению проблем преобразования экономического пространства российских регионов.

#### Материалы и методы исследования

Основой исследования послужили следующие материалы: нормативно-правовые акты и документы стратегического планирования разного уровня; данные, представленные на официальных порталах органов власти; а также научная литература, посвященная вопросам пространственного развития и пространственной организации экономики территорий разного уровня. В основе исследования лежат общенаучные методы теоретического и эмпирического познания (логический, диалектический, сравнительный метод, метод анализа и синтеза, метод научной абстракции).

#### Результаты исследования и их обсуждение

Пространственная политика, реализуемая в настоящее время в Российской Федерации, получила широкое обсуждение в научном мире. Как справедливо отмечает А.Н. Швецов, говоря о государствен-

Действительно, ключевой документ, определяющий ориентиры реорганизации пространства страны, – Стратегия пространственного развития Российской Федерации [2] – является весьма декларативным, достаточно поверхностно затрагивает крайне важные вопросы и вследствие всего вышесказанного вызывает закономерную критику со стороны представителей науки [3, 4]. При этом некоторые исследователи отмечают некорректность не только положенного в основу данного документа подхода и выбранной разработчиками логики представления желаемых результатов, но и отдельных ориентиров и мер, заявленных в Стратегии. Так, В.В. Папиорковский фиксирует противоречия между приоритетами пространственного развития (рост значимости крупных городов) и задачами национального проекта «Демография» [5], В.И. Блануца делает вывод о несоответствии особенностей распределения по регионам перспективных экономических специализаций заявленной в Стратегии цели пространственных преобразований [6].

Все вышесказанное означает, что вопрос о возможности реализации в регионах оптимальных для них моделей пространственной организации в сложившихся условиях в большей степени связан даже не с поиском уникальных траекторий развития каждого из субъектов Российской Федерации, а с перспективами учета пространственных изменений в рамках политики, осуществляемой в каждом регионе, и с «встраиванием» их ориентиров в общероссийскую повестку преобразований. Данный тезис следует пояснить.

Во-первых, как показывает анализ стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации [7], внимание пространственным аспектам планируемых преобразований уделяется далеко не в каждом регионе (разработчики только 58,5% региональных стратегий уделяют внимание пространственным аспектам развития, причем в большей части таких документов эти аспекты затрагиваются исключительно формально), более того, отсутствие в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [8] требований, касающихся обязательной разработки стратегии пространственного развития на региональном уровне, не стимулирует органы власти рассматривать вопросы трансформации пространства в качестве объекта управления, имеющего приоритетное значение. И, хотя формирование региональной стратегии пространственного развития (как самостоятельного документа) на уровне региона действительно может оказаться излишним, понимание того влияния, которое принимаемые решения окажут на пространственную организацию социально-экономической системы, необходимо. Схожих позиций придерживаются Т.Г. Нефедова и О.Б. Глезер, отмечающие, что «пространствопонимание чрезвычайно важно для России: концепция развития России должна рассматриваться не только страну в целом и ее регионы, но и учитывать пространственно-расселенческие и пространственно-социальные особенности территории, основные тренды внутри регионов» [9, с. 249]. Необходимо также понимать, что каждый регион специфичен и управление пространством всей страны исключительно на макроуровне (из единого центра), даже предполагающее выработку дифференцированного, но укрупненного подхода к выявлению приоритетов пространственных изменений отдельных территориальных единиц, вряд ли будет эффективным.

При этом вопрос о возможности (и степени) контроля над пространственными преобразованиями со стороны государства является достаточно дискуссионным [10, 11]: очевидно, что определение приоритетных центров экономического роста и направлений наиболее перспективных пространственных преобразований исключительно «сверху» в современных условиях невозможно, однако игнорирование властными структурами необходимости проведения пространственной политики будет способствовать закреплению сложившихся трендов и усугублению имеющихся проблем, а значит, управление трансформаци-

ями пространственной организации обязательно должно найти отражение в действиях органов власти (в том числе региональных).

Во-вторых, одним из ключевых принципов эффективного управления масштабной системой (отдельными аспектами ее развития), состоящей из значительного количества характеризующихся определенной свободой принятия решений элементов, является принцип согласованности, предполагающий непротиворечивость ориентиров трансформаций, инициируемых на разных уровнях. Это означает, что направления изменений пространственных характеристик отдельных регионов должны быть согласованы с параметрами преобразований российского пространства. Однако принятие региональными властями во внимание тех положений, касающихся вопросов пространственного развития, которые были определены на федеральном уровне, вряд ли позволит им перейти на качественно иной уровень регулирования организации пространства: Стратегия пространственного развития Российской Федерации и связанные с ней документы не предлагают действенных механизмов управления или принципов «правильной» работы заявленных инструментов [12, с. 349], в том числе полюсов роста, концентрирующих в своих границах значительное количество ресурсов.

Исходя из вышесказанного важнейшим элементом системы управления пространственным развитием экономики регионов является разработка (и реализация) региональной пространственной политики, встроенной в общенациональные приоритеты (сами находящиеся в процессе выявления и оформления) и базирующейся на учете специфики региона.

Еще один значимый аспект – развитие и укрепление взаимосвязей между отдельными пространственными единицами: каждая из предлагаемых моделей основывается на усилении воздействия отдельных акторов (как локализованных в границах регионального комплекса, так и находящихся за его пределами) друг на друга, что предопределяет необходимость формирования подходящих для этого условий. При этом подобные взаимодействия должны носить исключительно партнерский характер и приносить выгоду каждому участнику (взаимосвязи, построенные на основе однонаправленного потока активов и предполагающие развитие одного субъекта за счет ресурсов другого субъекта, не являются желательными и могут принести больше вреда, чем пользы). Взаимосвязи могут варьироваться (по своему характеру, сте-

пени тесноты и прочим характеристикам), однако меры, осуществление которых способствует их формированию и усилению, достаточно универсальны (они связаны с поиском «точек соприкосновения» между субъектами, устранением барьеров реализации совместных проектов).

Наконец, огромное значение имеет согласование интересов всех стейкхолдеров региона: преобразование экономического пространства должно осуществляться с учетом потребностей, ограничений и рисков развития тех хозяйствующих субъектов, которые локализованы в регионе или тесно связаны с ним. В связи с этим огромное значение имеет возможность выстраивания

диалога между основными группами акторов. Таким образом, крайне важным является (как и в случае с предыдущим отмеченным аспектом) установление партнерских взаимоотношений между отдельными субъектами, расположенными как в регионе, так и за его пределами (в данном случае, однако, речь идет не столько о связанности и открытости пространства, сколько о взаимоотношениях действующих в нем субъектов).

Обобщение всего вышесказанного позволяет зафиксировать сложности, которые могут помешать пространственному развитию экономики регионов, обозначив при этом меры (и мероприятия), способствующие их преодолению (табл. 2).

Таблица 2

Соотнесение препятствий и возможностей пространственного развития экономики регионов в современных российских условиях

Препятствия эффективному пространственному развитию экономики регионов	Меры, способствующие преодолению обозначенных препятствий	Ключевые аспекты управления пространственным развитием
Недостаточный интерес к вопросам управления пространственным развитием, проявляемый на уровне регионов	Развитие региональной системы стратегического планирования в части управления пространственным развитием	– Формирование системы мониторинга пространственной организации экономической деятельности в регионе – Повышение квалификации специалистов, ответственных за разработку и реализацию документов стратегического планирования; активное привлечение к данному процессу экспертного сообщества – Развитие системы механизмов и инструментов пространственных преобразований, которые могут найти применение на региональном уровне (в том числе за счет совершенствования нормативно-правовой базы)
Слабая соотносимость региональных интересов с принятым на национальном уровне подходом к осуществлению преобразований	Проведение грамотной национальной пространственной политики, определение ее приоритетов и ограничений	– Создание сквозной методологии разработки, реализации и контроля качества документов, затрагивающих вопросы пространственного развития – Разработка методических указаний (для органов власти разного уровня) по вопросам трансформации пространственной организации экономики
Невысокий уровень (масштабы) взаимодействия между отдельными пространственными единицами	Повышение связанности и открытости пространства региона	– Реализация инвестиционных проектов и мероприятий, связанных с модернизацией и расширением инфраструктурных сетей (в первую очередь транспортных) – Развитие онлайн-пространств взаимодействия, цифровых платформ, позволяющих оперативно находить партнеров, налаживать коммуникации – Формирование и поддержка деятельности тематических площадок для расширения границ делового сотрудничества (форумов, выставок и т.п.)
Невозможность соответствия ориентиров пространственного развития интересам всех стейкхолдеров региона	Обеспечение возможности согласования интересов стейкхолдеров региона	– Повышение открытости процесса разработки и реализации региональных документов стратегического планирования в интересах включения в него всех заинтересованных сторон – Развитие института государственно-частного партнерства (административная и законодательная поддержка, субсидирование, льготное кредитование и т.п.), позволяющего обеспечить согласование интересов частных и государственных структур при реализации масштабных проектов, определяющих локализацию центров экономического роста

Необходимо отметить, что обозначенные мероприятия представлены достаточно укрупненно: за каждым из них стоит целая совокупность задач и действий. Например, формирование системы мониторинга пространственной организации экономической деятельности в регионе требует создания регулярно обновляемой и пополняемой информационной базы (возможно, единой для всех территорий), включающей в себе сведения (количественные данные, текст, картограммы) об особенностях организации пространства; разработки методического инструментария, позволяющего обрабатывать информацию, содержащуюся в этой базе; создания регламента осуществления мониторинга и т.д.

Адресатом перечисленных мероприятий являются органы власти разного уровня (ряд мероприятий связан с решением общенациональных задач, тогда как некоторые касаются вопросов регионального масштаба). В то же время обозначенные мероприятия не подменяют собой меры, необходимые для осуществления эффективного пространственного развития региональных систем (или их хозяйственных комплексов) – это тема отдельного большого исследования (хотя грамотная пространственная организация экономики может способствовать устранению целого комплекса проблем пространственного развития, например пространственного неравенства – за счет вовлечения отстающих территорий в хозяйственные процессы, активизируемые лидерами).

### Заключение

Подводя итог проделанной работе, следует отметить, что успехи в решении проблем преобразований экономического пространства во многом зависят от того, насколько эффективно организован процесс подобных трансформаций, способствуют ли реализуемые меры устранению имеющихся дефицитов и активизации качественных изменений сложившейся ситуации. В связи с этим критически важными представляются определение факторов, препятствующих эффективному пространственному развитию экономики, и идентификация именно тех управленческих решений и действий, которые позволяют эти препятствия преодолевать.

К числу таких факторов, в частности, следует отнести масштаб взаимодействий между отдельными пространственными единицами (в условиях Российской Федерации, отличающейся значительной площадью и «разбросанностью» экономических субъектов, данный фактор имеет особое

значение), а также объективную невозможность соответствия ориентиров пространственного развития интересам всех стейкхолдеров (что определяет важность поиска баланса между ними). На региональном уровне потребность в выстраивании грамотной пространственной политики дополняется необходимостью учета национальных ориентиров (что при наличии целого ряда дискуссионных положений в утвержденной Стратегии пространственного развития Российской Федерации делает задачу трансформации экономического пространства субъектов РФ еще более сложной). В современных российских условиях серьезную угрозу также представляет недостаточный интерес к вопросам управления пространственным развитием на региональном уровне.

Для преодоления обозначенных препятствий может быть предложен целый комплекс решений. Так, повышение интереса к вопросам управления пространственным развитием, проявляемого на уровне регионов, требует совершенствования региональной системы стратегического планирования (что предполагает формирование системы мониторинга пространственной организации экономической деятельности в регионе, повышение квалификации задействованных в данном процессе специалистов, развитие системы механизмов и инструментов пространственных преобразований, которые могут быть использованы на уровне региона). Также необходима грамотная национальная пространственная политика, предусматривающая разработку единого методологического подхода и методических указаний по вопросам трансформации пространственной организации экономики и управления этим процессом. В интересах повышения связанности и открытости пространства региона требуются реализация инвестиционных проектов и мероприятий, связанных с модернизацией и расширением инфраструктурных сетей, развитие каналов и форм межсубъектного взаимодействия; а поиск баланса между интересами стейкхолдеров региона требует повышения открытости процесса создания и воплощения на практике региональных документов стратегического планирования в интересах включения в него всех заинтересованных сторон, развития института государственно-частного партнерства.

*Статья подготовлена при финансовой поддержке гранта Президента Российской Федерации для государственной поддержки молодых российских ученых МК-3442.2019.6.*

**Список литературы**

1. Швецов А.Н. Государственное участие в преобразовании социоэкономического пространства // Вызовы и политика пространственного развития России в XXI веке. М.: Товарищество научных изданий КМК, 2020. С. 291–345.
2. Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. N 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития до 2025 года» [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/35733/> (дата обращения: 15.08.2021).
3. Шамахов В.А., Межевич Н.М. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: экономические возможности и управленческие ограничения // Управленческое консультирование. 2019. № 4. С. 19–27. DOI: 10.22394/1726-1139-2019-4-19-27.
4. Михеева Н.Н. Стратегия пространственного развития: новый этап или повторение старых ошибок // ЭКО. 2018. № 5. С. 158–178.
5. Папиорковский В.В. Население и регионы в Стратегии пространственного развития страны // Народонаселение. 2020. Т. 23. № 3. С. 96–108. DOI: 10.19181/population.2020.23.3.9.
6. Блануца В.И. Перспективные экономические специализации для российских регионов в Стратегии пространственного развития: клубы конвергенции // Экономика. Информатика. 2020. Т. 47. № 2. С. 233–243. DOI: 10.18413/2687-0932-2020-47-2-233-243.
7. Суворова А.В. Модели пространственной организации социально-экономических систем: опыт региональных стратегий развития // Экономика и управление. 2020. Т. 26. № 10. С. 1092–1101. DOI: 10.35854/1998-1627-2020-10-1092-1101.
8. Федеральный закон РФ от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/) (дата обращения: 20.08.2021).
9. Нефедова Т.Г., Глезер О.Б. Трансформация социально-географического пространства России // Вызовы и политика пространственного развития России в XXI веке. М.: Товарищество научных изданий КМК, 2020. С. 214–251.
10. Дворядкина Е.Б., Кайбичева Е.И., Гончарова Н.И. Управление пространственным развитием региона: опыт, наследие и задачи на будущее // Вестник Астраханского государственного технического университета. Серия: Экономика. 2017. № 4. С. 60–67. DOI: 10.24143/2073-5537-2017-4-60-67.
11. Минакир П.А., Демьяненко А.Н., Горюнов А.П. Методология исследования интеграции и фрагментации в экономическом пространстве России // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Вып. 13 / РАН. ИНИОН. М., 2018. Ч. 2. С. 885–888.
12. Суворова А.В. Стратегические основы обеспечения пространственного развития Российской Федерации // Приоритеты научно-технологического развития регионов: механизмы реализации. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2020. С. 337–349.