

doi 10.31063/2073-6517/2018.15-4.5

УДК 332.146.2

МЕТОДОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННЫМ РАЗВИТИЕМ НА ОСНОВЕ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ¹

М. Б. Петров, Е. В. Курушина

Статья посвящена разработке методологии управления пространственным развитием России на основе межрегиональной интеграции. В контексте нового концептуального стратегического видения пространственного развития как совокупности пространственных систем различного уровня определены принципы и критерии формирования пространственной межрегиональной социально-экономической системы как объекта управления. На примере Тюменской области систематизированы формы межрегионального сотрудничества, выявлены четыре уровня межрегиональной интеграции, определены их характеристики. Авторская концепция многомерного пространства дает возможность модельного представления прогрессивных изменений в пространственной организации общества как трансформации функциональных подпространств системы, включая среду жизнедеятельности населения, зону хозяйствования корпораций и сферу управления органов государственной власти. Стратификация многомерного пространства по типам коммуникаций, основанная с позиций выделения этапов эволюции моделей экономического роста, позволила структурировать потенциал развития системы на ментальный, институциональный и материальный. Это дало возможность встроить в методологическую схему разработки стратегии межрегионального развития форсайт-технологии при формировании ментальной модели пространственного развития, элементы институционализации перехода к вертикально-комплексному этапу освоения пространства, а также метаболическую функцию системы при формировании ресурсов ее саморазвития в материальном блоке стратегии.

Ключевые слова: пространственное развитие, межрегиональная интеграция, формирование макрорегионов, многомерное пространство

Введение

Целью Стратегии пространственного развития Российской Федерации является повышение эффективности использования пространственного фактора для усиления конкурентоспособности и упрочения национальной безопасности. В числе приоритетных задач страны до 2030 года выделено повышение интегрированности (связности) ее экономического пространства на основе интенсификации межрегиональных связей. Преодоление фрагментарности пространства, усиливающейся в результате экономического сжатия в посткризисный период, рассматривается

как важнейший стратегический приоритет. Концептуальное видение пространственного развития состоит в реализации потенциала множества пространственных систем различного уровня. В качестве стержня объединения регионов для обеспечения синергии их развития и взаимодополнения экономик предусмотрено формирование макрорегионов России на основе реализации в долгосрочной перспективе мегапроектов межрегионального сотрудничества. Прогрессивные изменения в пространственной организации общества как многомерной пространственной системе, базирующиеся на горизонтальной интеграции регионов с использованием программного и проектного подходов, требуют не только научного осмысления поставленных задач, но и теоретико-методологической проработки вопросов управления этими процессами.

¹ © Петров М. Б., Курушина Е. В. Текст. 2018.

Публикация подготовлена в соответствии с государственным заданием ФАНО России для ФГБУН «Институт экономики УрО РАН» на 2018 г., в рамках проекта № 18-6-7-42 «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Урала: потенциальные возможности, приоритеты и перспективы пространственного освоения».

Пространственное развитие в контексте концепции многомерного пространства

Под пространственным развитием в одноименной Концепции Стратегии России понимаются прогрессивные изменения в многомерной пространственной системе, которая вписана в природную среду и сформирована пространственными проекциями экономической, социальной и духовной деятельности общества, взаимосвязанными сетями управления и самоуправления¹. В авторской концепции многомерность пространства территориальной системы рассматривается с позиций двух подходов — социального и коммуникационного.

С позиций *коммуникационного* подхода многомерное пространство (CS) стратифицируется по типам коммуникаций. Этапы эволюции этих типов лежат в основе последовательного выделения следующих подпространств: 1) материальное/физическое пространство (F) для обмена веществом и энергией; 2) институциональное пространство (I) для обмена информацией; 3) ментальное пространство (M) для нейронных коммуникаций [14, с. 127].

Развитие представлений об экономическом пространстве в направлении расширения его сфер в указанной последовательности по типам коммуникаций подтверждается эволюцией ключевых факторов развития в моделях экономического роста. На макроуровне в результате хронологического анализа можно выделить следующие три периода «смены» доминирующего фактора:

1) в 40-е — 50-е годы XX века это факторы материального пространства, например, капитал — в моделях Э. Домара (1947) [34] и Р. Харрода (1959) [29], труд и капитал — в модели Р. Солоу (1956) [40];

2) в 80-е — начале 90-х годов это институциональные факторы, например, знания — в модели П. Ромера (1986) [38], правительственные расходы и налоги — в модели Р. Барро и Х. Сала-и-Мартина (1992) [32], правительственные меры по развитию научно-исследовательской деятельности — в моделях Г. Гроссмана и Е. Хэлпмана (1990) [36], Ф. Агхиона и П. Хоуитта (1992) [31], уровень законности в модели П. Моро (1995) [37];

3) на рубеже веков в модели развития включаются факторы ментального пространства,

например, религия — в модели Х. Сала-и-Мартина (1997) [39], культурное разнообразие в модели В. Бове и Л. Элла (2017) [33].

На последовательность смены факторов, влияющих на динамику организационных способностей предприятия для развития, обратил внимание Е. Попов (2015) [24]. Эти факторы, определяющие сильные и слабые стороны компании, в эволюционной модели К. Кристенена и М. Овердорфа (2001) [10] разделены на следующие три группы: 1) ресурсы; 2) процессы (модели координации и передачи информации); 3) ценности. Выделенные факторы, соответствующие сферам многомерного пространства в авторской концепции, также подтверждают обоснованность стратификации по типам коммуникаций.

Трансформация многомерного пространства по типам коммуникаций ($CS_0 \rightarrow CS_1$) осуществляется в обратной последовательности. Сначала в сфере ментального пространства, где осуществляется саморефлексия и саморазвитие, происходит смена идей и концепций развития, реконструирование внешней реальности: $M_0 \rightarrow M_1$. Затем усилиями акторов в институциональном пространстве происходит изменение «правил игры», реформирование институтов: $I_0 \rightarrow I_1$. После того акторы, используя ресурсы материального пространства, трансформируют его физические элементы: $F_0 \rightarrow F_1$.

С позиций *социального* (стейкхолдерского) подхода, пространство деятельности общества (SS) выступает как совокупность полей акторов, функциональных сфер, включая следующие: 1) среду жизнедеятельности населения (S); 2) зону хозяйствования корпораций, инвесторов (Z); 3) объект государственного управления федеральных и региональных органов власти (O). Соответственно, пространственное развитие направлено и проявляется в прогрессивных (для акторов) изменениях выделенных подпространств: $SS_0 (S_0, Z_0, O_0) \rightarrow SS_1 (S_1, Z_1, O_1)$.

Каждая из выделенных сфер (полей деятельности акторов) имеет свои территориальные границы, которые могут не совпадать между собой. Единицей пространственного анализа в данной статье выбрана многомерная пространственная социально-экономическая система в территориальных границах субъекта РФ, именуемого регионом.

Роль межрегиональной интеграции в Концепции Стратегии пространственного развития РФ

В научной литературе возрастает интерес к методологии развития межрегиональных

¹ Концепция Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года. М., 2016, с. 3 [Электронный ресурс]. URL: http://карьеру-евразии.рф/uploadedFiles/files/Kontseptsiya_SPR.pdf (дата обращения: 15.06.2018).

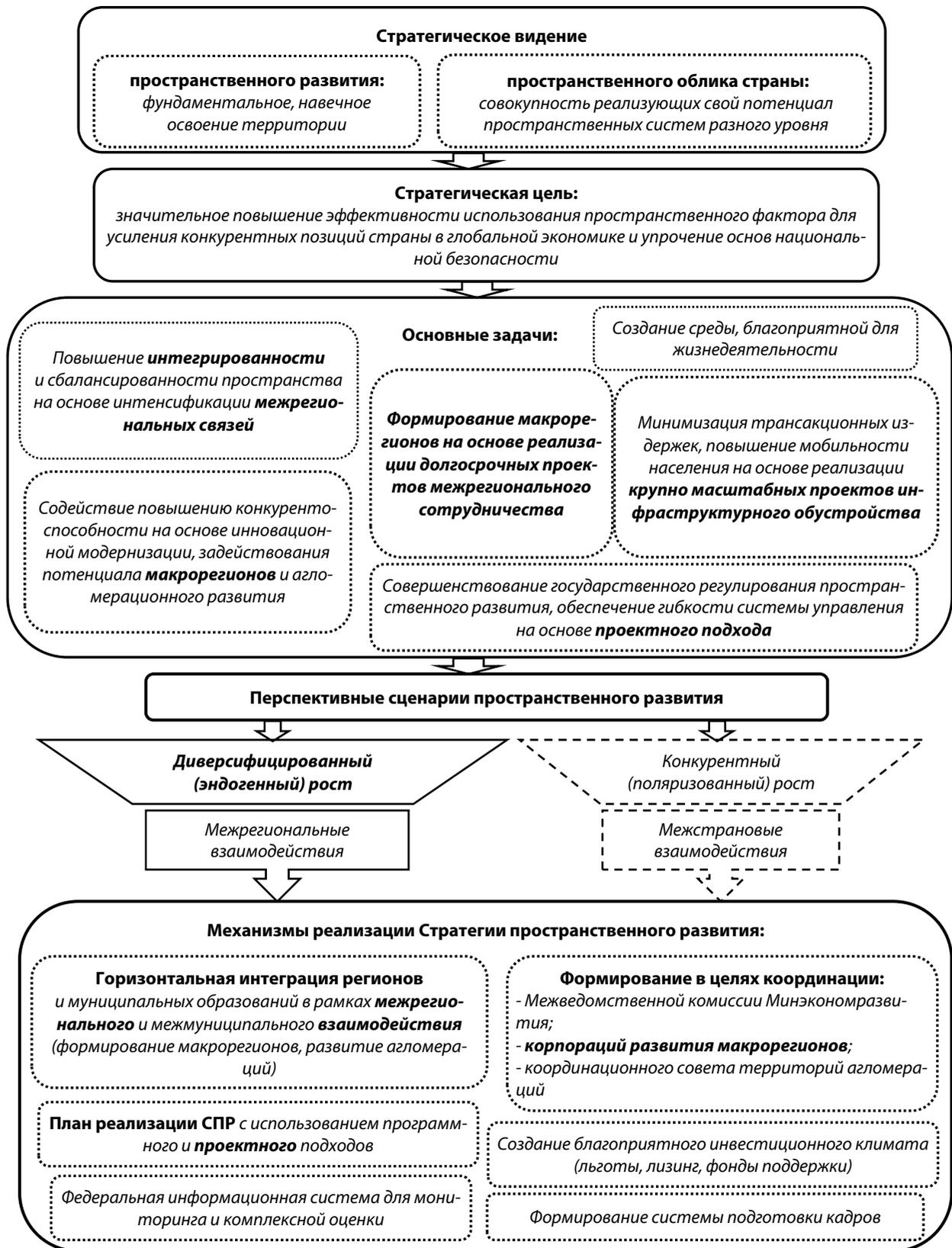


Рис. 1. Роль межрегиональной интеграции в реализации Стратегии пространственного развития. Источник: составлено авторами по Концепции Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2030 года

Таблица 1

Формирование новых пространственных систем разного уровня в контексте Стратегии пространственного развития России

Административно-управленческое деление РФ	Новые пространственные системы как объекты управления
Российская Федерация	Макрорегионы (состоящие из 2-х и более субъектов РФ) и другие межрегиональные пространственные социально-экономические системы (МРПСЭС)
Федеральные округа	
Субъекты РФ	Производственные кластеры, агломерации, СЭЗ, ТОСЭР и другие локализованные территории
Муниципальные образования	

Источник: составлено авторами.

связей, что нашло отражение в терминологической проработке проблемы, попытках систематизации форм, методов регулирования, разработке методик оценки исследуемых процессов и конструирования механизмов управления. Учитывая многообразие используемых терминов, следует определиться с их содержанием на основе исследований отечественных и зарубежных ученых.

По выявлению сущности процесса, обозначаемого термином «межрегиональное взаимодействие», представляется обоснованным подход зарубежных ученых, делающих акцент на его участниках. Социальный подход В. Сонга (2007) позволяет исследовать это явление как форму человеческих взаимоотношений с позиций баланса сил [41]. Того же мнения придерживаются многие российские исследователи, определяя межрегиональное взаимодействие как комплекс мер, «осуществляемых в рамках соглашений между органами власти, юридическими и физическими лицами различных регионов, принятых де-юре или де-факто» [18, с. 48–49] с целью повышения устойчивого развития регионов.

При определении понятия «межрегиональное сотрудничество» акцент делается на системе экономических отношений между регионами [17, 26, 30], но чаще оно используется как синоним термина «межрегиональное взаимодействие» [6]. Подтверждением взаимозаменяемости употребляемых терминов является трактовка в экономическом словаре понятия «взаимодействие» как «участие в общей работе, деятельности, сотрудничестве...» [1, с. 125], а «сотрудничество» — как «совместное выполнение работы, совместное участие в решении проблемы или задачи, взаимопомощь» [там же, с. 1047].

Термин «интеграция» используют для обозначения процесса, результата, связности и характеристики эволюции системы. В связи с этим под межрегиональной интеграцией следует понимать многоплановое явление [12,

с. 143], отражающее сложившиеся отношения и предпринимаемые усилия по взаимодействию, степень взаимовлияния и взаимозависимости социально-экономического пространства региональных систем. Не случайно ряд авторов рассматривают межрегиональную интеграцию как «процесс экономического взаимодействия» [23, с. 35], как «формирование устойчивых взаимосвязей» [15, с. 12] или как «координацию и взаимодействие хозяйственных комплексов регионов на основе увязки их экономических интересов» [5], что позволяет использовать (в том числе в данной статье) все употребляемые термины как взаимозаменяемые.

В методологии исследования и управления межрегиональным сотрудничеством дискуссионным остается вопрос о роли межрегиональной интеграции в эволюции пространственных систем. Имеющиеся «неясности» теоретико-методологического характера регионального среза государственной экономической политики, отмеченные Е. Бухвальдом [3, с. 337], во многом устранены разработанной Концепцией Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2030 года (здесь и далее КСПР). На рис. 1 показана взаимосвязь стратегического видения, целей, основных задач, сценариев и механизмов реализации Стратегии пространственного развития через призму межрегионального взаимодействия.

Новый пространственный облик страны предстает как совокупность пространственных систем разного уровня. Виды этих пространственных образований, занимающих промежуточное положение между единицами административно-управленческого деления страны, представлены в таблице 1.

Основным механизмом реализации Стратегии пространственного развития выступает план ее реализации, а инструментами — государственные программы, разработанные по территориальному признаку, и

проекты межрегионального сотрудничества. В соответствии со сценарием диверсифицированного пространственного роста объектом управления выступают совокупности регионов как «более крупные, чем современные субъекты федерации, пространственные системы»¹.

Под *межрегиональной пространственной социально-экономической системой* (МРПСЭС) понимается пространственная система, образованная двумя и более субъектами РФ в результате интеграции сфер многомерного пространства коммуникаций (CS) и пространства общества (SS) этих субъектов. К числу МРПСЭС относятся макрорегионы, предусмотренные КСПР, имеющие отличительную особенность организации, проявляющуюся в наличии межрегиональных органов управления. Предметом исследования выступают отношения, возникающие в процессе формирования и трансформации МРПСЭС в результате межрегиональной интеграции.

Формы и уровни межрегиональной интеграции

Межрегиональные взаимодействия в соответствии со сценарием эндогенного пространственного развития рассматриваются как фактор роста. В связи с этим актуализируется вопрос выявления форм, степени углубления экономической интеграции регионов и возможности управления этими процессами. Интенсивность межрегиональных взаимодействий М. Махотаева и др. (2017) измеряют путем обработки результатов экспертного опроса (реализуются, не реализуются, частично реализуются) по степени и приоритетности реализации определенных направлений [18, с. 90]. Наибольший интерес представляет дифференциация межрегиональных взаимодействий по критерию степени их институционализации, предложенному Д. Фроловым и др. (2011). При этом главная задача стратегического управления определена как «эволюционная институционализация критически значимых межрегиональных связей с целью их трансформации в критически важные отношения» [28, с. 29–30] (упорядоченные, постоянно возобновляемые, нормативно определенные связи — *прим. авторов*).

Степень институционализации выступает одним из главных критериев развития

межрегионального сотрудничества в теории международной экономической интеграции. Развитие межрегиональных взаимодействий на межстрановом уровне Б. Баласса (1961) описал пятью формами, включая следующие: 1) зона свободной торговли (пространство свободного перемещения товаров); 2) таможенный союз; 3) общий рынок (пространство свободного перемещения факторов производства); 4) экономический и валютный союз (гармонизация социально-экономической политики); 5) политический союз (с образованием наднационального органа). Каждая последующая форма интеграции образуется путем расширения предыдущей, что позволяет рассматривать процесс как стадийный и эволюционирующий.

В отличие от международной экономической интеграции исследователи межрегиональных процессов на субнациональном уровне [2, 18, 25, 26, 30] указывают только формы взаимодействий без их градации по степени развития сотрудничества. Например, Е. Лукин и Т. Ускова (2016) выделяют основные формы межрегионального взаимодействия, включая торговлю, производственную кооперацию и инвестиционное сотрудничество [17, с. 19]. Для систематизации процессов межрегиональных взаимодействий с позиций углубления интеграции на субнациональном уровне представляется целесообразным использовать нижеследующее.

Во-первых, в соответствии с видами международной экономической интеграции необходимо сохранить логику развития взаимоотношений сотрудничества по принципу: «взаимный товарообмен — общий рынок факторов производства — совместная экономическая деятельность — формирование межрегиональных органов управления».

Во-вторых, проследить усиление системных свойств интегрирующихся региональных пространственных систем через следующие признаки: 1) регулярность связей (от несистематических — к систематическим); 2) расширение числа участников (от двусторонних договоров — к многосторонним); 3) повышение системного уровня (от интеграции управляемых систем — к интеграции управляющих систем).

В-третьих, следует применить авторскую концепцию региона как многомерной пространственной системы с позиций социального подхода, представленной совокупностью полей деятельности акторов. Межрегиональная интеграция чаще инициируется «снизу», например, корпорациями, развитие которых свя-

¹ Концепция Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года. М., 2016, с. 40 [Электронный ресурс]. URL: http://карьеры-евразии.рф/uploadedFiles/files/Kontseptsiya_SPR.pdf (дата обращения: 15.06.2018).

зано с освоением запасов ресурсонасыщенных регионов или территорий с большой емкостью рынка и платежеспособным спросом. В качестве актора может выступать население (образующее миграционные потоки, торговые сети) или общественные организации, создающие межрегиональные ассоциации в социально-экономической сфере. Наибольший импульс интеграции, как показывает опыт реализации межрегиональных проектов, придает подключение административного ресурса со стороны органов региональной и, особенно, федеральной власти. Социальный (или стейкхолдерский) подход позволяет выявить интеграцию сфер региональных пространств в последовательности: 1) интеграция зон хозяйствования; 2) интеграция пространств как среды жизнедеятельности; 3) формирование межрегионального экономического пространства как объекта управления.

Основным механизмом реализации Стратегии пространственного развития по соответствующей Концепции выступает план ее реализации с использованием программного и проектного подходов. Соответственно, для его совершенствования необходимо развивать методологию управления проектами межрегионального сотрудничества.

Под межрегиональным проектом, как правило, понимают «инвестиционные проекты, реализация которых может иметь существенные социально-экономические, политические и экологические последствия для населения нескольких субъектов» РФ [16, с. 29]. Следует отметить, что в процессе модернизации пространства на основе его интегрирования взаимодействуют несколько заинтересованных сторон, между которыми возникают управленческие отношения, связанные с реализацией межрегионального проекта. Вовлечение в процесс управления проектом на этапе его инициации спонсоров и заказчиков в соответствии с методологией проектного подхода имеет особое значение, так как позволяет определить содержание критериев успеха¹. Инициаторами и инвесторами крупнейших инвестиционных проектов по рейтингу Эксперт РА, реализуемых в РФ на перспективу до 2025 года², кото-

рых можно отнести к межрегиональным, являются:

1. *Крупные корпорации*, большинство из которых — с государственным участием, включая следующие:

— РЖД с проектом «Высокоскоростная магистраль ВСМ Москва — Казань» (с объемом инвестиций 1 400 млрд руб.);

— Газпром, осуществляющий строительство газопровода «Южный поток» (1 190 млрд руб.) и магистрального газопровода «Сила Сибири» (770 млрд руб.);

— ГК «Автодор» с проектом «Скоростная автомобильная дорога Москва — Санкт-Петербург — М11» (550 млрд руб.).

2. *Федеральные органы власти* в лице Минтранса РФ, организующего строительство Центральной кольцевой автодороги (291 млрд руб.) и моста через Керченский пролив (247 млрд руб.).

3. *Региональные органы власти*, например, в Республике Тыва с проектом «Железная автодорога Курагино — Кызыл» (131 млрд руб.), которая свяжет столицу названного субъекта с общероссийской сетью железных дорог.

В КСПР четко обозначена смена парадигмы и типа освоения пространства с горизонтально-отраслевого на вертикально-комплексный. Она предполагает переход от доминирования отраслевых решений к интересам развития соответствующих территорий. В связи с этим особый интерес представляет систематизация форм сотрудничества и проектов, инициируемых региональными органами власти.

Исследование межрегионального сотрудничества на примере Тюменской области методом контент-анализа регулирующих документов (и опубликованных в открытой печати материалов по исследуемым формам взаимодействий) позволило выявить уровни развития интеграции по степени его институционализации (табл. 2).

Выделенные уровни отличаются:

— количеством вовлеченных в межрегиональное сотрудничество субъектов;

— степенью применения программно-целевого подхода (конкретизирующего процессы);

— масштабами сотрудничества (оцениваемого по объемам финансирования совместных проектов и программ);

— сложностью реализуемых взаимодействий, проявляющихся в структуре управления и количестве необходимых для координации (внутренних и внешних) согласований.

¹ Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство РМВОК®). 5-е изд. Pennsylvania: Project Management Institute. 2013. 586 с., с. 55.

² 50 крупнейших инвестпроектов в России до 2025 года / Официальный сайт «Эксперт РА» [Электронный ресурс]. URL: <https://raexpert.ru/ratings/expert400/2014/part4> (дата обращения: 5.07.2018).

Характеристика уровней институционализации межрегионального сотрудничества на примере Тюменской области

Инициация	Уровень	Форма институционализации	Структура управления	Количество субъектов	Финансирование, млрд руб.	
Интеграция	снизу	1	Соглашения о сотрудничестве (ER)	—	2	Не предусмотрено
		2	Целевая программа «Сотрудничество» (ER) (по обеспечению достойной жизни граждан)	Функциональная структура исполнительных органов власти Тюменской области	3	Средства областного бюджета 74,7 на 2015–2020 гг.
	встречная	3	Указ Президента РФ по реализации мегапроекта «Урал промышленный — Урал Полярный» (ER)	Проектная коммерческая структура ОАО «Корпорация развития»	5	Многоканальное финансирование 543,8 на первоначальном этапе
		4	Формирование макрорегионов (AR) по Концепции пространственного развития РФ	Матричная структура по типу территориальных министерств	3 — Западно-Сибирский, 6 — Уральский макрорегионы	Нет данных

Источник: составлено авторами.

Формирование макрорегионов как приоритетное направление пространственного развития

Ключевым направлением повышения эффективности использования пространственного фактора, предусмотренным в КСПР, является обеспечение системных эффектов межрегиональных пространственных социально-экономических систем (здесь и далее МРПСЭС) с использованием проектного подхода. В качестве стержневой идеи повышения степени управляемости и интегрированности пространства выступает формирование макрорегионов на основе реализации мегапроектов межрегионального сотрудничества.

На сегодняшний день под макрорегионом понимается и федеральный округ (выступающий как субнациональное административное образование, или AR-пространство по П. Минакиру [20]), и экономический район (ER-пространство). Несовпадение границ административных и экономических региональных пространств оценивается как недостаток существующей системы районирования, снижающий управляемость процессов пространственного развития. В КСПР дана трактовка термина «макрорегион» в широком смысле слова, как территория «двух и более субъектов Российской Федерации»¹. Конкретизация по-

нятия в контексте управления пространственным развитием Российской Федерации предполагает определение состава макрорегионов. Вариативность состава субъектов, расположенных на территории Урала и Сибири, представлена в табл. 3.

Первые два подхода давно применяются в практике хозяйствования, третий — концептуально положен в основу формирования макрорегионов по Стратегии пространственного развития. Четвертый подход, предложенный Центром экономики инфраструктуры, рассматривается как основа для реализации мегапроектов, направленных на повышение концентрации (населения и бизнеса), связности и специализации территорий. Например, на территории Красноярского макрорегиона планируется реализация мегапроекта «Енисейская Сибирь».

Декларируемый в государственной региональной политике принцип дифференцированного подхода к определению перспектив пространственного развития с учетом интегрального разноосновного районирования предполагает межрегиональную интеграцию не только в рамках макрорегионов, насаждаемых «сверху». Руководствуясь множественностью подходов к формированию МРПСЭС, а также декларированием в КСПР прав субъектов РФ на самостоятельность, регионы могут инициировать процессы межрегионального сотрудничества «снизу» вне рекомендуемой сетки макрорегионов (включая межмакрорегиональные).

¹ Концепция Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года. М., 2016, с. 84 [Электронный ресурс]. URL: http://карьеру-евразии.рф/uploadedFiles/files/Kontseptsiya_SPR.pdf (дата обращения: 15.06.2018).

Таблица 3

Варианты формирования макрорегионов на территории Урала и Сибири

Подходы к районированию	Субъекты РФ				
	Оренбургская область, Республика Башкортостан, Пермский край	Свердловская, Челябинская области	Тюменская область, ХМАО-Югра, ЯНАО	Новосибирская, Кемеровская, Томская, Омская области, Республика Алтай, Алтайский край	Красноярский край, республика Тыва, Хакасия
Экономико-географический	Уральский экономический район (макрорегион)		Западно-Сибирский экономический район (макрорегион)		Восточно-Сибирский макрорегион
Административный	Приволжский ФО	Уральский федеральный округ		Сибирский федеральный округ	
Стратегический	Уральский макрорегион		Западно-Сибирский макрорегион	Южно-Сибирский макрорегион	Восточно (Центрально)-Сибирский макрорегион
Агломерационный	—	Центр в Екатеринбурге		Центр в Новосибирске	Центр в Красноярске

Источник: составлено авторами по Концепции Стратегии пространственного развития РФ и по [4].

Такой подход предполагает разноосновные, разноуровневые и разноскоростные процессы межрегиональной интеграции, в которые может быть вовлечен один и тот же субъект РФ. Он соответствует принципу государственной региональной политики обеспечения целостности России на основе существующих и поиска «новых скреп». В этом контексте разработка стратегии развития макрорегиона, с одной стороны, является частным случаем стратегии межрегионального интеграционного развития (сетевых форм взаимодействия субъектов РФ), а с другой — стратегией развития пространственной системы более высокого системного уровня (в иерархии: регион — макрорегион (МРПСЭС) — социально-экономическое пространство РФ).

Стратегическое управление на основе развития межрегиональных пространственных социально-экономических систем

Стратегическое планирование межрегионального сотрудничества может быть осуществлено в рамках стратегии социально-экономического развития макрорегиона и стратегии социально-экономического развития субъекта РФ. Первый документ стратегического планирования в соответствии с ФЗ № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» разрабатывается на федеральном

уровне, а второй — на уровне субъекта РФ¹. При этом состав макрорегиона определяется стратегией пространственного развития РФ², то есть инициируется федеральными органами власти.

В методологической схеме, представленной на рис. 2, макрорегион выступает как частный случай формирования МРПСЭС. Макрорегион как административно-управленческая единица РФ представляет собой институциональную (наиболее развитую) форму межрегиональной интеграции, предполагающую в соответствии с КСПР образование органов оперативного управления на федеральном уровне, например, территориальных министерств, Межведомственной комиссии по пространственному развитию или других структур.

Для получения системных эффектов от реализации межрегиональных проектов субъекты

¹ О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон № 172 от 28 июня 2014 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minel/activity/sections/strategicPlanning/regulation/20151113> (дата обращения: 5.07.2018).

² Об утверждении Положения о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов: Постановление Правительства РФ от 8 августа 2015 г. № 822 [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/71162862/> (дата обращения: 5.07.2018).

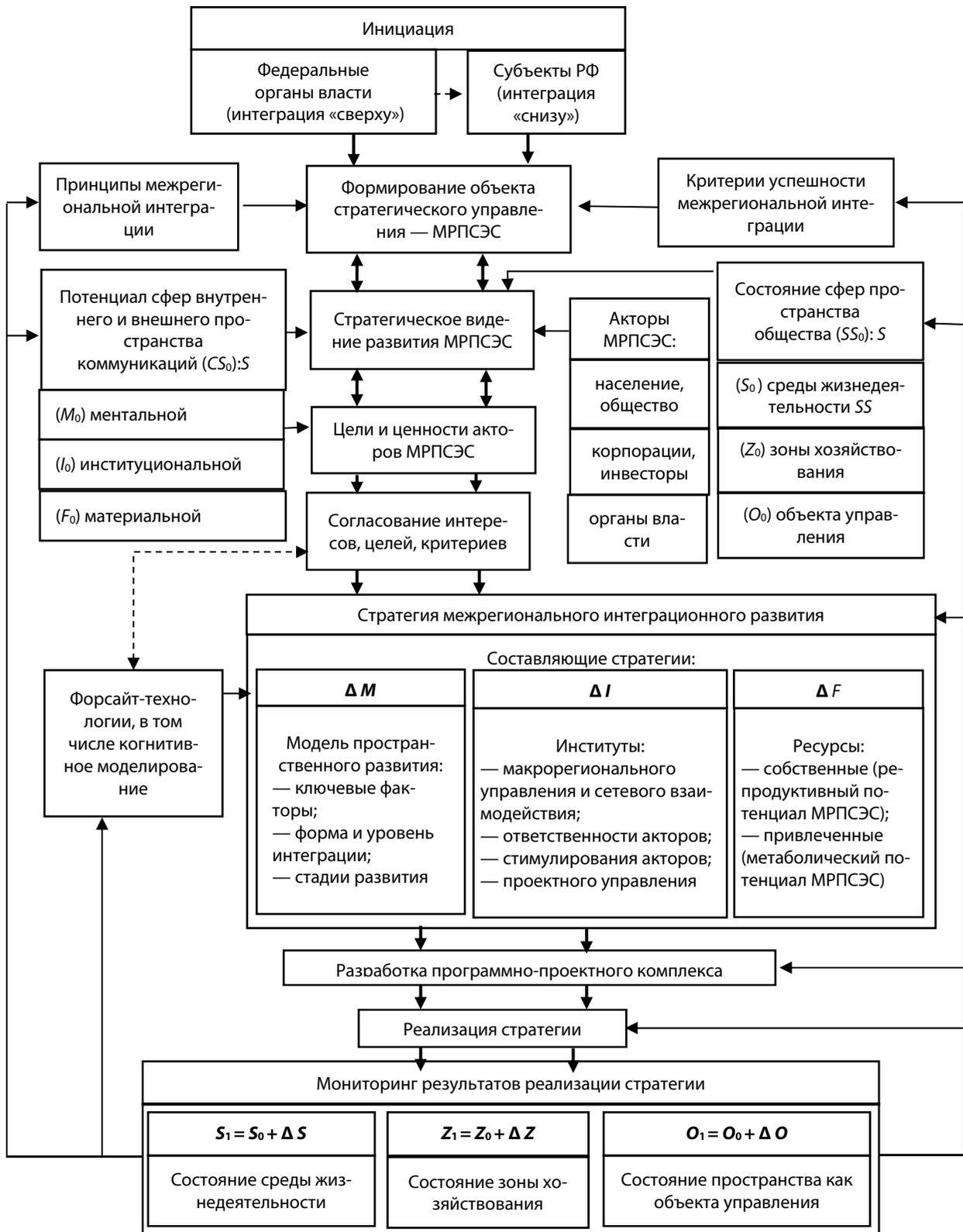


Рис. 2. Структурные элементы методологии формирования и стратегического управления межрегиональной пространственной социально-экономической системой.

Источник: составлено авторами

РФ на инициативной основе могут разрабатывать стратегии развития с использованием сетевого взаимодействия, способствуя тем са-

мым целенаправленной трансформации межрегионального пространства в интересах акторов.

Успешность интеграции регионов закладывается уже на этапе подбора «кандидатов». Авторы выделяют следующие методологические принципы формирования МРПСЭС: 1) территориальная общность регионов; 2) взаимодополняемость потенциалов; 3) «готовность» к интеграции; 4) синергия (или кумулятивная причинность); 5) безопасность; 6) сетевое взаимодействие (согласованность); 7) культурно-историческая близость; 8) ограниченное число участников; 9) информированность акторов. В качестве критериев успешности на этапе оценки вариантов формирования МРПСЭС по составу регионов-участников методологией предусмотрены такие, как уровень экономического развития (ВРП на душу населения), уровень интегрированности экономик, степень однородности сфер региональных пространств общества (S, Z, O) и подобия реакций региональных социально-экономических систем на трансформацию материального и институционального пространства, а также количество участников [13, с. 182].

Главные методологические принципы базируются на объективной целесообразности и необходимости межрегиональной интеграции, включая географическую близость и общую инфраструктуру (принцип территориальной общности), а также специализацию и кооперацию (принцип взаимодополняемости потенциалов развития). Вместе с тем, по мнению А. Миллера (2002), очерчивание географических границ макрорегионов (в широком смысле слова — *прим. авторов*) является результатом «ментальных карт» [19] акторов. Являясь элементом стратегического видения, формируемого с использованием форсайт-технологий, они были введены в научный оборот еще Е. Толманом (1948) [42]. Ментальные карты дают возможность «собирать, упорядочивать, хранить, вызывать из памяти и перерабатывать информацию об окружающем пространстве» [35]. Варианты формирования макрорегионов, представленные в табл. 3, являются отражением ментальных карт представителей органов власти, ученых-географов, историков, экономистов, а также урбанистов из Центра экономики инфраструктуры.

В соответствии с системой стратегического планирования в разработке стратегии макрорегиона принимают участие федеральные (определяемые Правительством РФ) и региональные органы исполнительной власти (субъектов РФ, входящих в макрорегион), а также компании с государственным участием (осуществляющие свою деятельность на территории макрореги-

она). Участие общественных, научных и иных организаций обеспечивается по мере необходимости и не является обязательным условием процедуры разработки стратегии¹. По мнению авторов статьи, участие общественных и научных организаций должно стать обязательным условием разработки межрегиональных стратегий развития. Во-первых, это является залогом обеспечения «необходимого определенного уровня инклюзивности развития» [11, с. 97] (как важнейшего тренда трансформации ментального пространства, обеспечивающего равенство возможностей). Во-вторых, возникает возможность значительно повысить качество принимаемых стратегических решений на основе выдвижения большего числа альтернатив. Например, Я. Силиным и др. (2017), придерживающимся экономико-географического подхода к формированию Уральского макрорегиона, сформирована ментальная модель его саморазвития, которая строится на следующих элементах:

1) становление неоиндустриального сегмента экономики (в рамках шестого технологического уклада);

2) диффузия нововведений, обуславливающая модернизацию традиционных отраслей;

3) дополнительный импульс от строительства высокоскоростной железнодорожной магистрали «Москва — Екатеринбург» (выступающей в качестве оси развития — *прим. автора*);

4) формирование доминантных активно-деятельных образований (включая «атомные города» — наука/образование, производство и власть), агломерация на базе четырех городов-миллионников;

5) существующий сегмент креативных индустрий [27, с. 691–692].

Формирование ментальных моделей пространственного развития является важнейшей составляющей стратегии межрегиональной интеграции. Как справедливо отмечают Т. Краснова и др. (2018), при разработке стратегии необходимо использование дифференцированного подхода [9, с. 128], декларируемого в концептуальных документах пространственного развития. Необходимость такого подхода обусловлена не только различными потенциалами и проблемами развития пространственных систем, но также ценностными

¹ Об утверждении Положения о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов: Постановление Правительства РФ от 8 августа 2015 г. № 822 [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/71162862/> (дата обращения: 5.07.2018).

установками всех заинтересованных сторон. Для разработки альтернативных вариантов ментальной модели развития МРПСЭС необходимо следующее:

1) выявить ключевые факторы на основе теорий и концепций пространственного развития, включая теорию агломерационного развития, основы которой были заложены еще А. Вебером (1909); концепцию полюсов роста Ф. Перру (1950) и Ж. Будвилля (1966); концепцию осей развития П. Потье (1963); теории эндогенного роста П. Ромера (1986), Р. Лукаса (1988), Р. Барро и К. Сала-и-Мартина (1995); теорию размещения в новой экономической географии П. Кругмана, М. Фуджита и Т. Венаблеса (1999); теорию креативного класса Р. Флориды (2008); концепцию технологических укладов С. Глазьева (2011) и др.;

2) определить стадии развития в соответствии с динамическими моделями пространственного развития, включая модель пространственной организации экономики Э. Таафе и П. Гулда (1963), модель диффузии нововведений Т. Хагерстранда (1967), модель формирования полицентрической структуры Дж. Фридмана (1973), модель оптимизации размещения промышленности Р. Уолкера и М. Сторпера (1981), модель агломерационного развития Центра стратегических разработок «Северо-Запад» Э. Бозе (2006); модель формирования конурбаций М. Грудинина (2015);

3) использовать методы и инструменты форсайта, включая критические технологии, метод Дельфи, разработку сценариев, опрос топ-менеджеров компаний, экспертные и гражданские панели, дорожные карты, бенчмаркинг [21, с. 109], а также составить когнитивные карты, определяющие взаимосвязи между стратегическими мерами (по реализации планируемых межрегиональных проектов) и целевыми параметрами трансформируемых сфер пространства.

Второй важнейшей составляющей стратегии межрегионального развития выступает разработка институциональных мер. Особенности их формирования для МРПСЭС на современном этапе заключаются в следующем.

1. Смена управленческой парадигмы пространственного развития обуславливает необходимость институционализации перехода от горизонтально-отраслевого к вертикально-комплексному этапу освоения пространства. Для усиления вертикали власти и повышения значимости территориальных интересов над отраслевыми наибольшее значение имеет формирование и развитие института

макрорегионального управления. В зависимости от уровня интеграции (формирование макрорегиона по КСПР или межрегиональное сотрудничество по инициативе субъектов РФ) создаваемые органы межрегионального управления будут иметь различный статус. В первом случае будут созданы оперативные органы федерального уровня (типа территориальных министерств), а во втором — органы управления, основанные на принципах программно-проектного подхода (проектное управление программой межрегионального сотрудничества, разработанной на основе договора между органами государственной власти субъектов РФ). В обоих случаях предполагается расширение полномочий создаваемых органов управления (по отношению к созданной системе управления макрорегионами в форме федеральных округов, так и к системе регионального управления).

2. Институты должны сформировать правила реализации всех функций управления, включая мониторинг. В целях повышения комплексности развития территорий должен получить развитие институт ответственности акторов, например, через реформирование системы лицензирования недропользования (в части дополнительных условий по обязательствам социально-экологического характера). Развитие института стимулирования акторов коснется трансформации институтов собственности, налогообложения, антимонопольного регулирования и др. При этом часть институтов может трансформироваться региональными органами власти, а другая часть — реформироваться только на федеральном уровне.

3. При формировании институтов стимулирования акторов (инвесторов, корпораций, населения) необходимо учитывать их поведенческие реакции, которые могут значительно различаться по субъектам РФ. Например, по результатам исследования авторов статьи, реакция населения на введение одного из институтов приращения человеческого капитала в Челябинской области была в 2,5 раза, а по Свердловской и Курганской областям — в 3,8 раза сильнее, чем по Тюменской области (с автономными округами) [22].

4. Формирование института сетевого взаимодействия направлено на обеспечение баланса интересов на всех уровнях (включая федеральные и региональные, отраслевые и территориальные, власти и общества, др.) и на всех этапах стратегического управления, включая целеполагание.

5. Внедрение принципов инициативного и партиципаторного бюджетирования (в целях открытости бюджетов для граждан, доступности данных о взаимосвязи бюджетов со стратегическими показателями) [7] в практику управления развитием межрегиональных пространственных систем.

Третьей составляющей стратегии межрегионального интеграционного развития является ресурсное (финансовое, материальное, трудовое, природное и др.) обеспечение Программы и проектов реализации стратегии. В качестве ресурсов саморазвития выступают совокупные собственные ресурсы МРПСЭС (превосходящие суммарные ресурсы образующих ее регионов благодаря синергии), а также ресурсы межрегиональной открытой пространственной системы, привлекаемые благодаря функции ее метаболизма [8, с. 28], то есть способности обмена с внешней средой.

Эффективность реализации стратегии может быть оценена на основе критерия степени достижения целей, например, согласованных параметров развития сфер пространства (SS_1 / SS_0). Для пространства как среды жизнедеятельности населения это показатели качества жизни; для зоны хозяйствования корпораций — состояние инфраструктуры, институтов для бизнеса, поддержки малого предпринимательства. Для органов региональной власти целевыми показателями развития пространства являются показатели, учитываемые при оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, включая динамику ВРП на душу населения, объем инвестиций в основной капитал на душу населения, плотность сети автомобильных дорог общего пользования и другие (всего 23 показателя)¹. Для федеральных органов власти пространственное развитие РФ определяется декларируемыми национальными целями², включая темпы экономического роста (выше мировых), создание высокопроизводительного экспортноориентированного сектора, обеспечение устойчивого естественного роста численности населения и др.

¹ Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 14.11.2017 № 548 [Электронный ресурс]. URL: <http://legalacts.ru/doc/ukaz-prezidenta-rf-ot-14112017-p-548-ob-otsenke> (дата обращения: 5.07.2018).

² О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента РФ от 7.05.2018 № 204 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432 (дата обращения: 5.07.2018).

Заключение

Повышение эффективности использования пространственного фактора в социально-экономическом развитии России по Концепции Стратегии пространственного развития связано с формированием ее нового пространственного облика. Реализация потенциала пространственных систем разного уровня как составная часть стратегического видения в условиях необходимости укрупнения территориальных объектов управления актуализирует вопросы методологии формирования и трансформации межрегиональных пространственных социально-экономических систем.

Для получения синергетического эффекта от реализации стратегий межрегиональной интеграции необходимо еще на этапе формирования укрупненных пространственных объектов заложить «успешную комбинацию» регионов. С этой целью методологией предусмотрены принципы и критерии межрегиональной интеграции, разработанные на основе концептуальных документов пространственного развития и теории экономической интеграции.

Стейкхолдерский подход, широко используемый в процедурах целеполагания и согласования интересов, получил развитие в разработанной методологии стратегического управления МРПСЭС благодаря авторской концепции многомерного пространства. Описание процесса развития через трансформацию сфер пространства общества, включая зону деятельности корпораций, среду жизнедеятельности населения и региональное пространство как объект управления для органов власти, позволяет оценить результативность стратегии через функциональные пространственные характеристики.

Стратификация многомерного пространства межрегиональной системы по типам коммуникаций позволила в соответствии с разработанной методологией выделить ментальную, институциональную и материальную составляющие потенциалов системы и стратегии ее развития. Повышение эффективности процедуры стратегического планирования МРПСЭС связано с использованием форсайт-технологий при использовании потенциала ментального пространства акторов, в состав которых предложено обязательно (что не предусмотрено системой регламентирующих документов) включать научную общественность. При разработке институциональной составляющей стратегии развития МРПСЭС рекомендовано конкретизировать

уровень межрегионального сотрудничества по степени его институализации на основе системы критериальных показателей. В состав ресурсов материального пространства, необходимых для реализации стратегии, необходимо включать не только собственные ресурсы межрегиональной системы, превышающие по законам синергии сумму потенциалов образующих ее регионов, но и ресурсы, привлекаемые в результате ее метабо-

лизма, что значительно повышает потенциал саморазвития.

Авторы выражают надежду на то, что очерченный ими методологический контур управления межрегиональными социально-экономическими системами позволит хотя бы частично снизить неопределенность в решении новых задач, сформулированных концептуальными документами пространственного развития России.

Список источников

1. Большой экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. — 6-е изд., доп. — М.: Институт новой экономики, 2004. — 1376 с.
2. Буров М. П. Система регулирования экономического взаимодействия регионов. — М.: Дашков и Ко, 2007. — 320 с.
3. Бухвальд Е. М. Российский федерализм на критическом рубеже развития // Избранные статьи 2005–2009 гг. / Ин-т экономики РАН; под ред. Р. С. Гранберга. — М.: Изд-во «Экономика», 2010. — С. 328–346.
4. Веселова Э. Ш. Россию «разрежут» по-новому // ЭКО. — 2018. — № 6 (528). — С. 7–19.
5. Гагарина Г. Ю. Развитие методологии управления пространственной интеграцией экономики регионов России: автореф. дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.05. — М., 2013. — 39 с.
6. Голобородько С. Л. Межрегиональное экономическое взаимодействие как основа развития единого экономического пространства федерального округа: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. — М., 2006. — 193 с.
7. Капогузов Е. А. Взаимосвязь стратегического планирования, инициативного и продуктового бюджетирования в России и за рубежом // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, экономические и социальные науки. — 2018. — № 1. — С. 92–96.
8. Клейнер Г. Б. Системно-интеграционная теория предприятия // Montenegrin Journal of Economics. — 2005. December. — Vol. 1. — No. 2. — P. 21–40.
9. Краснова Т. Г., Плотникова Т. Н., Дулесов А. Н., Краснов Г. И. Моделирование процессов развития регионов Сибири // Фундаментальные исследования. — 2018. — № 2. — С. 128–133.
10. Кристенсен К., Овердорф М. Разрушительные перемены // Искусство управления. — 2001. — № 5. — С. 46–60.
11. Крюков В. А., Севастьянова А. Е., Токарев А. Н., Шмат В. В. Современный подход к разработке и выбору стратегических альтернатив развития ресурсных регионов // Экономика региона. — 2017. — Т 13. — № 1. — С. 93–105.
12. Курушина Е. В. Об интеграции и синхронизации экономического развития // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3: Экономика. Экология. — 2015. — № 3 (32). — С. 142–153. — doi: 10.15688/jvolsu3.2015.3.15.
13. Курушина Е. В., Петров М. Б. Критерии успешности проектов пространственного развития на основе межрегиональной интеграции // Экономика региона. — 2018. — Т. 14, вып. 1. — С. 176–189. — doi 10.17059/2018-1-14.
14. Курушина Е. В., Дружинина И. В. Демографические трансформации регионального пространства России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. — 2015. — № 3 (39). — С. 126–140. — doi: 10.15838/esc/2015.3.39.10.
15. Либман А. М., Хейфец Б. А. Модели региональной интеграции. — М.: Экономика, 2011. — 333 с.
16. Логинов М. П., Муринович А. А. Использование проектной методологии в развитии федеральных округов Российской Федерации // Региональная экономика: теория и практика. — 2015. — № 7 (382). — С. 28–38.
17. Лукин Е. В., Ускова Т. В. Межрегиональное экономическое сотрудничество: состояние, проблемы, перспективы. — Вологда: ИСЭРТ РАН, 2016. — 148 с.
18. Махотаева М. Ю., Бакуменко О. А., Малышев Д. П. Межрегиональное взаимодействие как инструмент развития стратегических приоритетов региона. — Псков: Псковский государственный университет, 2018. — 117 с.
19. Миллер А. Ментальные карты историка и связанные с ними опасности // Исторические записки. — 2002. — № 5. — С. 323–334.
20. Минакир П. А. Институциональные отображения пространственного развития // Пространственная экономика. — 2016. — № 4. — С. 7–12.
21. Муринович А. А., Логинов М. П. Форсайт-проект как база стратегического межрегионального планирования // Известия УрГЭУ. — 2017. — № 1 (69). — С. 101–116.
22. Петров М. Б., Курушина Е. В., Дружинина И. В. Институциональный отклик региональных социально-экономических систем на инвестирование в приращение человеческого капитала: методика оценки // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. — 2018. — Т. 11. — № 3. — С. 195–214. — doi: 10.15838/esc.2018.3.57.13.

23. Полякова А. Г., Герасимова В. В. Интеграционные процессы в экономическом пространстве регионов // Известия Уральского государственного экономического университета. — 2011. — № 1 (33). — С. 34–39.
24. Попов Е. В. Институты. — Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2015. — 712 с.
25. Региональная экономика / под ред. Т. Г. Морозовой. — М.: Юнити-Дана, 2001. — 472 с.
26. Рукина И. М. Межрегиональное экономическое сотрудничество и интеграционные процессы в экономике России: дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.05. — М., 2003. — 282 с.
27. Силин Я. П., Анимица Е., Новикова Н. В. Региональные аспекты новой индустриализации // Экономика региона. — 2017. — Т. 13, вып. 3. — С. 684–696.
28. Фролов Д. П., Мирзоев Р. С., Горшкова М. П. Институционализация межрегиональных взаимодействий в контексте пространственных трансформаций экономики // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2011. — № 8. — С. 28–36.
29. Харрод Р. Ф. К теории экономической динамики. — М.: Изд-во иностр. лит., 1959. — 202 с.
30. Шапкин И. Н., Блинов А. О., Кестер Я. М. Управление региональным хозяйством. — М.: КНОРУС, 2005. — 290 с.
31. Philippe A., Howitt P. A Model of Growth Through Creative Destruction // *Econometrica*. — 1992. March. — Vol. 60. — P. 323–351.
32. Barro R. J., Sala-i-Martin X. Public Finance in Models of Economic Growth // *The Review of Economic Studies*. — 1992. Oct. — Vol. 59. — P. 645–661.
33. Bove V., Ella L. Migration, Diversity and Economic Growth // *World Development*. — 2017. — Vol. 89. — P. 227–239.
34. Domar E. Expansion and employment // *The American Economic Review*. — 1947. — Vol. 37. — No. 1. — P. 34–55.
35. Downs R. M., Stea D. Maps in Minds. Reflections on Cognitive Mapping. — New York: Joanna Cotler Books, 1977. — 204 p.
36. Grossman G. M., Helpman E. Innovation and Growth in the Global Economy. — Cambridge, MA: MIT Press, 1991. — 359 p.
37. Mauro P. Corruption and Growth // *Quarterly Journal of Economics*. — 1995. — Vol. 110. — No. 3. — P. 681–713.
38. Romer P. M. Increasing Returns and Long-Run Growth // *The Journal Political Economy*. — 1986. Oct. — Vol. 94, No 5. — P. 1102–1037.
39. Sala-i-Martin X. I Just Ran. Two Million Regressions // *AEA Papers and Proceedings*. — 1997. — Vol. 87. — P. 178–183.
40. Solow R. A contribution to the Theory of Economic Growth // *The Quarterly Journal of Economics*. — 1956. Feb. — Vol. 70, No. 1. — P. 65–94.
41. Song W. Regionalization, inter-regional cooperation and global governance // *Asia Europe Journal*. — 2007. March. — Vol. 5, Issue 1. — P. 67–82.
42. Tolman E. C. Cognitive Maps in Rats and Men // *Psychological Review*. — 1948. — Vol. 55, No. 4. — P. 189–208.

Информация об авторах

Петров Михаил Борисович — доктор технических наук, врио заместителя директора Института по научной работе, Институт экономики УрО РАН (г. Екатеринбург, Российская Федерация; e-mail: michpetrov@mail.ru).

Курушина Елена Викторовна — кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики и организации производства, Тюменский индустриальный университет (г. Тюмень, Российская Федерация; e-mail: kurushina.tsogu@yandex.ru).

Petrov M. B., Kurushina E. V.

Methodology of Managing the Spatial Development Based on the Interregional Integration

The paper is focused on the development of the methodology of managing the spatial development of Russia based on interregional integration. The article defines the principles and criteria of the formation of the spatial interregional socio-economic system as an object of management in the context of the new conceptual strategic vision of the spatial development considered as a set of spatial systems of various level. We have systematized the forms of interregional cooperation on the example of the Tyumen region, and have identified four levels of interregional integration as well as their characteristics. The authors' concept of multidimensional space gives the model approximations of progressive changes in the spatial structure of society as the transformation of functional subspaces of the system. It includes the living environment of the population, the zone of corporate management and the sphere of government administration. The stratification of multidimensional space in terms of communication types is substantiated by allocating the evolution stages of economic growth models. It allows representing the potential of the system development as the mental, institutional and material potentials. Based on this representation, at the development of a mental model of spatial development, the elements of the institutional transition towards the vertical-complex stage of the spatial development are integrated into the methodological scheme of the formation of the strategy for the interregional development of the foresight-technology. The metabolic function of the system during the formation of resources of its self-development is also built-in in the material strategy.

Keywords: spatial development, interregional integration, formation of macroregions, multi-dimensional space

Acknowledgements

The article has been prepared according to the state target of the Russian Federal Agency for Scientific Organizations for the Institute of Economics of the Ural Branch of RAS for 2018 within the project № 18-6-7-42 "Socio-economic development of the Arctic zone of the Ural: potentials, priorities and prospects of spatial development".

Authors

Mikhail Borisovich Petrov — Doctor of Technical Sciences, Institute of Economics of the Ural Branch of RAS (Ekaterinburg, Russian Federation; e-mail-michpetrov@mail.ru).

Elena Viktorovna Kurushina — PhD in Economics, Associate Professor, Tyumen Industrial University (Tyumen, Russian Federation; e-mail-kurushina.tsogu@yandex.ru).