
ПРОБЛЕМА КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ В КОНТЕКСТЕ АГЛОМЕРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

Верхорубов Сергей Александрович¹, нач. курса
Белоглазова Людмила Алексеевна², канд. филос. наук, доц.

¹ Нижегородский региональный институт управления и экономики АПК, к.п. Зеленый город, Агродом, Нижний Новгород, 603903; e-mail: 89816813333mvd@mail.ru

² Воронежский государственный технический университет, Московский пр., 14, Воронеж, Россия, 394026; e-mail: maskarad-36@yandex.ru

Цель: рассмотреть общее состояние регионов с позиции социально-экономических диспропорций межрегионального развития. Проанализировать организационно-правовые принципы стратегического планирования агломераций и внеагломерационных территорий в контексте комплексного развития. *Обсуждение:* рассмотрена типология регионов с позиции неравномерности пространственно-территориальной динамики. Выявлены новые подходы и принципы к формированию механизмов регионального управления комплексным развитием территорий в условиях роста агломераций. *Результаты:* проведен анализ основных принципов стратегического планирования и целевых ориентиров региональной социально-экономической политики, направленной на преодоление диспропорций развития регионов разного типа.

Ключевые слова: регион, комплексное развитие территорий, агломерация, внеагломерационные территории, типология регионов.

DOI: 10.17308/meps.2021.10/2702

Введение

Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года как базовый правительственный документ, определяющий экономические возможности социально-экономического развития территорий страны, указывает на усиливающиеся диспропорции межрегионального развития, малочисленность центров экономического роста, ярко выраженный контраст внутрирегиональных особенностей части сельских территорий и территорий городов. Текущая фаза социально-экономического развития в глобальных и национальных масштабах связана с ростом агломераций и агломерацией как инструментом модернизационной политики стран. Это привело к формированию разнонаправленных векторов пространственно-

территориального развития, закреплению модели поляризованного развития, в рамках которой одним из негативных сценариев является вымирание периферийных территорий. Наиболее распространённым путем решения этой проблемы является бюджетное финансирование некоторых территорий, предоставляющее определённые финансовые привилегии, что может лишь отчасти обеспечить их квазистабильное состояние.

Снижение конкурентоспособного потенциала внеагломерационных территорий актуализирует задачу минимизации угроз снижающейся ресурсообеспеченности и максимизации их фактической ресурсной базы. Создание новых экономических балансов территориального развития на основе имеющего потенциала может обеспечить территориям разного типа возможность действовать как инфраструктурно самостоятельный субъект, способный эффективно участвовать в межрегиональной конкуренции.

Типологизация регионов в контексте межрегиональных диспропорций

В современной науке принято рассматривать отдельные регионы как территориально-административно обособленные образования с разнообразным набором природно-климатических, социально-экономических и культурно-исторических факторов, определяющих их качественную специфику и своеобразие. Различие качественного своеобразия регионов определяет неравномерность темпов их развития: от регионов неблагоприятных и отстающих [14] до зон опережающего экономического развития [8], «опорных регионов» («полюсов») [4], регионов – «локомотивов роста» [9], способных транслировать инновационную активность за свои пределы. В отношении инновационного развития регионы крайне неоднородны и могут быть сгруппированы в пять типов: аккумулятор инновационных ресурсов; кластер сбалансированного инновационного развития; активный в производстве инновационной продукции; активный разработчик; пассивный [8].

Такая диспропорция оценивается как препятствие на пути к устойчивому социально-экономическому развитию, так как существенная «межрегиональная дифференциация имеет своим неизбежным следствием расширение числа отстающих регионов, ослабление механизмов межрегионального экономического взаимодействия и нарастание межрегиональных противоречий» [16]. А это в свою очередь может в перспективе создавать угрозу национальной безопасности. Так, федеральная целевая программа «Сокращение различия в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (на 2002 – 2010 годы и до 2015 года») прямо указывает: «Чрезмерные различия в условиях жизни населения центра и периферии, различных регионов страны воспринимаются обществом как нарушение принципов социальной справедливости и могут приводить к усилению центробежных тенденций и сепаратизму» [14].

Поэтому обеспечение сбалансированного равновесного развития на основе сокращения уровня межрегиональной дифференциации предусма-

тривает ориентацию на сбалансированное пространственное развитие. В перспективе полагается создать «новые территориальные центры роста как в районах освоения новых сырьевых ресурсов, так и в традиционных регионах концентрации инновационного, промышленного и аграрного потенциала России», что должно снизить «масштабы регионального неравенства» [5]. Эффективность социально-экономического развития регионов связана с созданием условий для актуализации свойственных им конкурентных преимуществ.

Принципы стратегического планирования развития регионов

Новый подход к «регионализации» полагает централизованную организацию экономических регионов, адекватную плановой индустриализации, исчерпанной в новых экономических условиях [2], требующих гибкости и высокой адаптивности в конкурентной ситуации. В основу современной региональной политики положен принцип субсидиарности и децентрализации властных полномочий. Это соответствует общемировой тенденции стратегического планирования регионов. Так, в Декларации Ассамблеи Европейских регионов о регионализме в Европе, представлено понимание региона как территориального образования «государственного законодательства, обладающим уровнем следующим за уровнем государства и имеющим политическое самоуправление» [2], обособленными полномочиями в соответствии с децентрализацией. Это позволяет рассматривать регион не только как объект госполитики, но как относительно самостоятельный социальный субъект, способный обеспечить встречное движение в отношении динамичного роста экономики и повышения конкурентоспособности. Поэтому «принцип синхронизации действий («принцип синергии»)» [4] является одним из основных принципов федеральной региональной политики в РФ.

Особое значение приобретает синхронизация нескольких направлений региональной политики, способная обеспечить синергетический эффект:

- создание центров экономического роста в регионах на основе конкурентных преимуществ;
- координация государственных и частных инвестиций в инфраструктуру регионов с учетом их пространственно-территориальной и демографической специфики;
- сокращение дифференциации в уровне и качестве жизни населения регионов.

В связи с этим основной целью социально-экономической реконструкции территорий страны, по нашему мнению, должна являться ориентация на их комплексное, а не просто социальное или узкоотраслевое развитие, максимально стимулирующее все виды хозяйственной деятельности, социальной активности и партнерства местного населения, позволяющее: однонаправленно повышать качество жизни и уровень благосостояния жителей; сохранять сбалансированность системы расселения с

учетом региональной специфики. То есть в контексте современного решения проблемы комплексное развитие территорий предполагает, что их динамика будет обеспечиваться не только там, где доминирует аграрное производство, но и на территориях, развивающих предпринимательство в различных сферах и отраслях экономики. Отдельные территории при данном подходе должны в большей степени рассматриваться как хозяйствующие рыночные субъекты с ориентацией на обеспечение самодостаточности (самокупаемости) и повышение характеристик конкурентоспособности, поскольку это единственный путь успешного развития, позволяющий на более конструктивной основе объединить усилия властей федерального и регионального уровней, органов муниципального самоуправления, бизнеса и местного населения.

Организационно-правовой аспект комплексного развития территорий

Идея сбалансированного пространственного развития территорий как целевого ориентира в достижении национальной безопасности и повышения конкурентного потенциала зафиксирована в Распоряжении Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р о «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года». Дальнейшее развитие эта идея получила в ряде политико-правовых актов, среди которых особое место занимают: Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 года № 120 [3]; Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2010 года № 2136-р [3]; федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года» [6]; Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р Об утверждении Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 г. В качестве общей идеи указанных документов можно отметить тенденцию к концентрации демографических и экономических ресурсов в городских агломерациях, которые в своем развитии существенно опережают сельские территории. Так, указанный документ прямо указывает на «существенные внутрирегиональные различия по уровню социально-экономического развития, в том числе отставание уровня жизни значительной части населения сельских территорий от уровня жизни жителей городов» [11].

В этой связи отдельно можно отметить, что как самостоятельная цель и объект государственного управления и официальной политики сельские территории нашли отражение в «Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 года № 151-р) [12], где констатируется, что сельские территории Россий-

ской Федерации как таковые и сами по себе являются важнейшим ресурсом страны, значение которого стремительно растет в условиях углубляющейся глобализации при одновременном усилении значения природных и территориальных ресурсов в развитии страны.

Общим мотивом указанных документов является создание условий для обеспечения стабильного повышения качества и уровня жизни населения на основе преимуществ образа жизни конкретного региона, что позволит сохранить социальный и экономический потенциал территорий и обеспечит выполнение ими общенациональных функций – производственной, демографической, трудоворесурсной, пространственно-коммуникационной, сохранение историко-культурных основ идентичности народов страны, поддержание социального контроля и освоенности территорий. То есть генеральной целью является именно комплексное разрешение проблем социально-экономического регионального развития. При этом очевидно, что данное направление государственной политики и управления должно базироваться на анализе «имеющихся и прогнозируемых ресурсов», выявлении «необходимых и достаточных показателей экономического потенциала» [1].

Заключение

Развитие отдельных территорий как стратегического ресурса полагается в качестве одного из приоритетных инструментов социально-экономического регионального развития. Пространственная отдаленность ряда территорий от городских агломераций, крайне ограниченные возможности трудовой мобильности, невысокие показатели уровня жизни населения затрудняют реализацию их социально-экономического потенциала. Препятствием на пути деградации внеагломерационных территорий может стать регулирующее воздействие со стороны территориально-отраслевых органов и локального социума.

Комплексное развитие территории опирается на механизм управления сложными социально-экономическими объектами, приемы и методы которого способны обеспечить субъекту (территории) высокую адаптивность для достижения поставленных целей в условиях изменчивой среды, возможность гибко выстраивать стратегию, быстро реагировать и трансформировать цели и общее направление развития в соответствии с поступающими вызовами.

Комплексный подход к территории как многоуровневой динамической системе с неоднородными элементами требует выстраивания схемы взаимосвязанных процессов, учитывающей неодинаковые темпы демографических, экономических и социальных уровней развития. Об утверждении комплексного подхода в науке и практике свидетельствует внедрение таких понятий, как «устойчивое развитие», «сбалансированное развитие», «комплексное развитие» [10], то есть просматриваются ориентиры на определение гармоничного сочетания экономических, социальных и экологических факторов развития. Необходимо отметить, что понятие «устойчивое развитие терри-

терий» скорее всего характеризует решение проблемы однонаправленного поступательного развития территории, в том числе и за счет ограниченного числа факторов (моноразвитие, узкопрофильное), что для территорий, отличающихся многофункциональностью, может препятствовать актуализации возможного потенциала. Поэтому «комплексное развитие территорий» следует понимать как заданное и спланированное направление деятельности территориально-отраслевых органов власти, бизнес-структур и локального социума по решению демографических, экономических, социальных и экологических проблем конкретной территории.

Таким образом, односторонний по своему характеру подход в решении проблем территорий должен уступать место подходу комплексному, который способен обеспечить синергетический эффект на основе взаимосвязанных управленческих и правовых решений. Это требует разработки системы дифференцированных оценок потенциала территорий с учетом особенностей локальных рынков, бизнеса, структур, организующих жизнедеятельность и влияющих на демографическую ситуацию. На наш взгляд, подходы и решения проблем комплексного развития территорий необходимо выстраивать в направлении повышения их конкурентоспособности как совокупности разнородных формирований, объединяющих различные отрасли, сектора экономики и поселенческую сеть, формирующих единый социально-экономический комплекс.

Список источников

1. Бахтин М.Н., Петрыкина И.Н., Плешаков С.С., Трещевский Ю.И. Оценка экономического потенциала региона // *Ученые записки Тамбовского отделения РАСУ*, 2018, с. 15-30.
2. Декларация Ассамблеи Европейских регионов о регионализме в Европе [Электронный ресурс]. Доступно: <http://www.mid.ru>.
3. Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120). Доступно: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12072719>.
4. Концепция «Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации» (в сокращении) // *Среднерусский вестник общественных наук*, 2007, по. 3 (4), т. 2, с. 122-138.
5. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. Доступно: <http://old.economy.gov.ru/>
6. Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2010 года № 2136-р. Доступно: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/2073544/#0>.
7. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»). Доступно: <https://legalacts.ru/doc/rasporjzhenie-pravitelstva-rf-ot-17112008-n-1662-r>.
8. Рисин И.Е., Трещевский Д.Ю. Типологизация инновационного развития регионов на основе поэтапной кластеризации // *Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: экономика, социология, менеджмент*, 2011, по. 1, с. 20-27.

9. Савельева М.В. Уникальные преимущества как критерии регионов – «локомотивов роста» // *Региональная экономика: теория и практика*, 2012, no. 2 (233), с. 20-25.
10. Сироткина Н.В., Гончаров А.Ю., Воронцова И.Н. Факторы и условия обеспечения сбалансированного развития региона // *Вестник ВГУ. Серия Экономика и управление*, 2014, no. 4, с. 93-100.
11. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р. Доступно: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72074066>.
12. Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 года № 151-р. Доступно: <https://www.government.ru>.
13. Трещевский Ю.И., Руднев Е.А., Папин С.Н., Пенина Е.О. Экономико-статистический анализ экономического потенциала в регионах России // *Регион: системы, экономика, управление*, 2018, no. 2 (41), с. 140.
14. Федеральная целевая программа «Сокращение различия в социально-экономическом различии регионов Российской Федерации (на 2002 – 2010 годы и до 2015 года)». / утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 11.10.2001 № 717-р (в ред. от 22.06.2006). Доступно: <https://fcp.economy.gov.ru/ext/142/content.htm>.
15. Федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года». Доступно: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70319016>.
16. Чапиковский Д.А. *Экономическая безопасность региона: приоритеты и механизм инвестиционной поддержки*: автореф...дисс. канд. экон. наук. Ростов-на-Дону, 2006.

PROBLEM OF INTEGRATED DEVELOPMENT OF TERRITORIES IN THE CONTEXT OF AGGLOMERATION PROCESSES

Verhkorubov Sergey Alexandrovich¹, head of the course

Beloglazova Ludmila Alexeevna², Cand. Sc. (Philos.), Assoc. Prof.

¹ Nizhny Novgorod Regional Institute of Management and Economics of the agro-industrial complex, village Green city, Agrodome, Nizhny Novgorod, 603903; e-mail: 8981681333mvd@mail.ru

² Voronezh State Technical University, Moscow Ave., 14, Voronezh, Russia, 394026; e-mail: maskarad-36@yandex.ru

Purpose: to consider the general state of the regions from the point of view of socio-economic imbalances in interregional development. Analyze the organizational and legal principles of strategic planning of agglomerations and non-agglomeration territories in the context of integrated development.

Discussion: the typology of regions from the position of unevenness of spatial-territorial dynamics is considered. New approaches and principles have been identified to the formation of mechanisms for regional management of the integrated development of territories in the context of the growth of agglomerations. *Results:* analysis of the basic principles of strategic planning and targets of regional socio-economic policies aimed at overcoming disparities in the development of different types of regions was carried out.

Keywords: region, complex development of territories, agglomeration, non-agglomeration territories, typology of regions.

References

1. Bakhtin M.N., Petrykina I.N., Pleshakov S.S., Treshchevsky Yu.I. Assessment of the economic potential of the region. *Scientific notes of the Tambov branch of ROSMU*, 2018, pp.15-30.
2. Declaration of the Assembly of European Regions on Regionalism in Europe [Electronic Resource]. Available it: <http://www.mid.ru>.
3. Doctrine of Food Security of the Russian Federation (utv. Decree of the President of the Russian Federation of January 30, 2010 No. 120). [Electronic Resource]. Available it: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12072719>.
4. The concept of «Strategies for the socio-economic development of the regions of the Russian Federation» (in abbreviations). *Central Russian Journal of Social Sciences*, 2007, no. 3 (4), t. 2, pp. 122-138.
5. Concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period up to 2020. Approved by Order of the Government of the Russian Federation dated November 17, 2008, № 1662-p [Electronic Resource]. Available it: <http://old.economy.gov.ru>.
6. The concept of sustainable development of rural territories of the Russian Federation for the period up to 2020, approved by Order of the Government of the Russian Federation of November 30, 2010 № 2136-r. [Electronic Resource].

Available it: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/2073544/#0>.

7. Order of the Government of the Russian Federation dated 17.11.2008 № 1662-r «On the Concept of Long-Term Socio-Economic Development of the Russian Federation for the Period until 2020» (together with the "Concept of Long-Term Socio-Economic Development of the Russian Federation for the Period until 2020"). [Electronic Resource]. Available it: // <https://legalacts.ru/doc/rasporjazhenie-pravitelstva-rf-ot-17112008-n-1662-r>.

8. Risin I.E., Treschevsky D.Yu. Typologization of innovative development of regions on the basis of phased clustering/ I.E. Risin, D.Yu. Treschevsky. *News of Southwestern State University. Series: economics, sociology, management*, 2011, no. 1, pp. 20-27.

9. Savelyeva M.V. Unique advantages as criteria of regions – «locomotives of growth». *Regional economics: theory and practice*, 2012, no. 2 (233), pp. 20-25.

10. Sirotkina N.V., Goncharov A.Yu., Vorontsova I.N. Factors and conditions for ensuring the balanced development of the region. *Bulletin of the Higher State University. Series Economics and Management*, 2014, no. 4, pp. 93-100.

11. Strategy for spatial development of the Russian Federation for the period up to 2025. Approved by Order of the Government of the Russian Federation dated February

13, 2019 N 207-p. [Electronic Resource]. Available it: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72074066>.

12. Strategy for the sustainable development of rural areas of the Russian Federation for the period up to 2030. Approved by Order of the Government of the Russian Federation dated February 2, 2015 No. 151-r. [Electronic Resource]. Available it: <https://www.government.ru>.

13. Treschevsky Yu.I., Rudnev E.A., Papin S.N., Penina E.O. Economic and statistical analysis of economic potential in the regions of Russia. *Region: systems, economics, management*, 2018, no. 2 (41), p. 140.

14. Federal target program «Reducing the difference in socio-economic differences between the regions of the Russian Federation (for 2002-2010 and until 2015» /utv. Decree of the Government of the Russian Federation dated 11.10.2001 No. 717-r (as amended by 22.06.2006). [Electronic Resource]. Available it: <https://fcp.economy.gov.ru/ext/142/content.htm>.

15. Federal target program «Sustainable rural development for 2014-2017 and for the period until 2020.» [Electronic Resource]. Available it: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70319016>.

16. Chapikovskiy D.A. *Economic security of the region: priorities and investment support mechanism: Autoref... diss. Cand. econ. sciences. Rostov-on-Don, 2006.*