

УДК 332.1

*К. К. Поздняков*

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва,  
e-mail: KKPozdnyakov@fa.ru

## **ОГРАНИЧЕНИЯ И КЛЮЧЕВЫЕ ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ЦЕЛЯХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ МАКРОРЕГИОНА**

**Ключевые слова:** пространственная экономика, макрорегион, стратегическое планирование, территориальное планирование, финансовая система, межрегиональное сотрудничество.

В статье представлены отдельные результаты научного исследования проблемы совершенствования инвестиционного сотрудничества российских регионов, проводимого автором в период 2017-2020 гг. Цель статьи – систематизация ограничений координированного стратегического планирования с учетом пространственного фактора в субъектах Российской Федерации и областей его развития в условиях формирования макрорегионов и их финансовых систем. Достижение цели исследования потребовало решения следующих задач: 1) проанализировать положения Стратегии пространственного развития России до 2025 года; 2) рассмотреть концептуальные подходы и обозначить ограничения координированного стратегического планирования с учетом пространственного фактора в субъектах Российской Федерации, а также предложить ключевые области его развития. Методы: решение данных задач стало возможным с использованием системного подхода, методов сравнительного анализа, синтеза, обобщения. Результаты: перспективы развития координированного стратегического планирования с учетом пространственного фактора связаны с преодолением его организационно-институциональных и информационных ограничений, расширением использования новых механизмов и инструментов межрегионального взаимодействия. Выводы. Эффективность пространственного планирования в условиях формирования макрорегионов зависит от создания и поддержания базы для стратегического планирования, понимание проблем и ограничений развития, учета местной специфики, улучшения межрегиональных связей, вовлечения местного бизнеса в процесс планирования, уточнения ролей и обязанностей, а также партнерских отношений между ключевыми участниками межрегиональной интеграции. Взаимодействие органов власти и управления регионов должно быть направлено на формирование инфраструктуры и институциональных условий сотрудничества, которые обеспечивают интересы всех его участников вне зависимости от их статуса и сферы влияния. Реализация межрегионального сотрудничества должна координироваться на уровне макрорегионов в соответствии с их стратегиями и программами развития. Расширение и углубление сотрудничества регионов в сфере пространственного планирования, его качественные изменения требуют согласования направлений, механизмов и форм сотрудничества в стратегических документах регионального развития.

*К. К. Pozdnyakov*

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,  
e-mail: KKPozdnyakov@fa.ru

## **LIMITATIONS AND KEY AREAS FOR THE DEVELOPMENT OF SPATIAL PLANNING IN ORDER TO IMPROVE THE FINANCIAL SYSTEM OF THE MACROREGION**

**Keywords:** spatial economy, macroregion, strategic planning, territorial planning, financial system, interregional cooperation.

The article presents some results of a scientific study of the problem of improving investment cooperation between Russian regions, conducted by the author in the period 2017-2020. The purpose of the article is to systematize the limitations of coordinated strategic planning, taking into account the spatial factor in the subjects of the Russian Federation and the areas of its development in the context of the formation of macro-regions and their financial systems. Achieving the research goal required solving the following tasks: 1) analyze the provisions of the Strategy of Spatial Development of Russia until 2025; 2) consider the conceptual approaches and identify the limitations of coordinated strategic planning, taking into account the spatial factor in the subjects of the Russian Federation, as well as propose key areas for its development. Methods: the solution of these problems became possible using a systematic approach, methods of comparative analysis, synthesis, generalization. Results: the prospects for the development of coordinated strategic planning taking into account the spatial factor are associated with overcoming its organizational, institutional

and information constraints, expanding the use of new mechanisms and tools for interregional cooperation. Conclusions. The effectiveness of spatial planning in the context of the formation of macroregions depends on creating and maintaining a base for strategic planning, understanding the problems and limitations of development, taking into account local specifics, improving interregional relations, involving local businesses in the planning process, clarifying roles and responsibilities, as well as partnerships between key participants in interregional integration. The interaction of regional authorities and administrations should be aimed at creating an infrastructure and institutional conditions for cooperation that ensure the interests of all its participants, regardless of their status and sphere of influence. The implementation of interregional cooperation should be coordinated at the level of macro-regions in accordance with their development strategies and programs. The expansion and deepening of regional cooperation in the field of spatial planning, its qualitative changes require the coordination of directions, mechanisms and forms of cooperation in the strategic documents of regional development.

### Введение

Одной из целей планирования развития территорий как в национальном, так и в региональном масштабах является достижение оптимальной организации и эффективного использования имеющихся ресурсов для удовлетворения социальных, экологических и экономических потребностей нынешнего и будущих поколений граждан. Целью реализации программных документов пространственного развития является перераспределение экономических ресурсов и возможностей для снижения межрегиональной дифференциации по уровню жизни, ликвидации пространственно укоренившейся бедности, снятия экономических, инфраструктурных, институциональных барьеров развития регионов. Достижение этой цели требует формирования адекватной системы стратегического планирования на всех уровнях управления и повышение роли региональных властей в управлении социально-экономическим развитием с учетом пространственного аспекта.

За последние 20 лет в России с той или иной долей успешности был реализован ряд федеральных и региональных инициатив, направленных на исследование и анализ пространственной организации хозяйства и расселения, экономических процессов российских регионов, а также на выработку предложений по совершенствованию пространственного (территориального) управления и планирования, в т. ч. на субфедеральном уровне.

Теория и методология разработки документов стратегирования социально-экономического развития и территориального планирования в регионах России с момента заложения их основ в начале 1990-х гг. за последние 15 лет получили свое развитие в многочисленных концепциях и методиках пространственного управления и планирования [1; 2].

Накопленный в России опыт управления развитием территорий был учтен при разработке подготовке и реализации документов стратегического планирования в федеральных округах и субъектах РФ, территориальном планировании и разработке генпланов, совершенствовании системы управления землепользованием [2]. Стратегия пространственного развития на период до 2025 года (далее – Стратегия) [3], принятая в феврале 2019 года, после нескольких лет острых дискуссий, заявила о существующих проблемах пространственного развития и синтезировала задачи стратегического и территориального планирования. Наряду с таким важным целевым ориентиром, как обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития, направленного на «сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения и создания «точек роста» для каждого региона», Стратегия постулирует необходимость усиления межрегионального сотрудничества, реализация которого должна координироваться на уровне федеральных округов или макроокругов в соответствии с их стратегиями и программами развития [4].

Расширение и углубление сотрудничества регионов на данном направлении, его качественные изменения требуют снятия действующих ограничений координированного стратегического планирования с учетом пространственного фактора на субфедеральном уровне, выявления ключевых областей развития межрегионального взаимодействия в макрорегионе для формирования финансовой системы, которая будет способна функционировать, противодействуя вызовам внешней среды, и обеспечивать эффективное решение задач социально-экономического развития.

**Цель исследования** заключается в систематизации ограничений координирован-

ного стратегического планирования с учетом пространственного фактора в субъектах Российской Федерации и областей его развития (преодоления ограничений) в условиях формирования макрорегионов. Достижение цели исследования потребовало решения следующих задач: 1) проанализировать положения Стратегии пространственного развития России до 2025 года; 2) рассмотреть концептуальные подходы и обозначить ограничения координированного стратегического планирования с учетом пространственного фактора в субъектах Российской Федерации, а также предложить ключевые области его развития.

### Материал и методы исследования

Проблемам стратегической координации регионального развития и межрегиональных связей в последние годы уделяется все больше внимания учеными-экономистами. Исследователями признается необходимость разработки концептуальных подходов к развитию интеграционных процессов в формирующихся макрорегионах [4], необходимости наполнения понятия территориального планирования на уровне макрорегиона качественно новым содержанием [2; 5]. В сфере государственного управления устойчивым развитием планирование с учетом пространственного фактора призвано стать действенным инструментом региональной политики, но это возможно в случае решения ряда проблем [2; 5; 6; 7; 8].

Одна из проблем – разрыв между утвержденными программами и проектами развития территорий в условиях формирования макрорегионов и активностью региональных структур в совместном обсуждении и реализации принимаемых на федеральном уровне решений.

Региональный уровень управления развитием характеризуется сложной иерархией стратегических документов, многообразие которых обуславливает трудности при формировании ясной вертикали стратегических приоритетов [2, с. 984-985]. Отсутствует четкое разграничение, при наличии легального закрепления, понятий «стратегическое пространственное планирование» и «территориальное планирование» [9; 10]. Пробельность в логике иерархии процедур данных видов планирования как результат приводит к отсутствию согласованности их реализации на разных уровнях власти и управления. Стратегическое планирова-

ние в его пространственном аспекте сводится субъектами РФ к подготовке «схем территориального планирования».

Существующие внутри округов связи регионов и координация действий в сфере территориального (пространственного) планирования характеризуются низким уровнем взаимодействия и обратной связи. Стратегии социально-экономического развития округов, а также стратегические документы входящих в него субъектов РФ уделяют приоритетное внимание вопросам экономического роста и территориального развития, но не предусматривают конкретных методов и механизмов межрегиональных взаимодействий, рычагов их стимулирования.

В условиях становления институционального обеспечения пространственного развития Российской Федерации отсутствие системного подхода к межрегиональному сотрудничеству в рамках федеральных округов, низкий уровень его координации приводит к тому, что разрабатываемые программные документы социально-экономического развития и территориального планирования остаются изолированными и играют ограниченную роль в развитии региональных экономик.

В этой связи может быть полезно осмысление ограничений координированного стратегического планирования с учетом пространственного фактора в субъектах Российской Федерации в условиях формирования макрорегионов и их финансовых систем, а также разработка мер по их преодолению. Значимость проводимого исследования подтверждается отсутствием в отечественной экономической литературе непротиворечивых концептуальных основ пространственного планирования на региональном уровне. Интеграционные процессы, которые вызывают процесс формирования макрорегионов, обуславливают необходимость формирования их финансовой системы с потенциально расширенными финансовыми возможностями. Все еще редки работы, направленные на анализ и обобщение факторов, влияющих на пространственное планирование в рамках формирующихся макрорегионов. Значительный опыт и знания автора в сфере пространственного планирования в России (на уровне субъектов РФ) и в странах ЕС, обобщенный в ряде публикаций [2; 11], позволяют провести оригинальное исследование, которое, как представляется, будет полезно для нашей страны.

При проведении данного исследования использовались такие общенаучные методы, как системный подход, анализ (литературных источников и нормативных документов, регламентирующих разработку стратегии пространственного развития), синтез, обобщение. Проведение данного исследования потребовало как критического анализа научной литературы, так и сравнительного анализа нормативных правовых актов. В итоге нами получены результаты и внесены предложения, позволяющие при их реализации качественно улучшить институциональные условия сотрудничества регионов в сфере стратегического планирования в рамках макроокругов.

### Результаты исследования и их обсуждение

#### *1. Стратегия пространственного развития на период до 2025 года*

Как было указано нами выше, основы разработки стратегий пространственного развития регионов в России были заложены около 30 лет назад. Отечественными авторами предприняты попытки представить эволюцию данного процесса в виде трех этапов [1, с. 162]: 1) 1993-2001 гг.; 2) 2002-2004 гг.; 3) 2005-2014 гг. Мы не будем подробно анализировать особенности каждого из них, укажем здесь, что в рамки представленной авторами логики [1] укладывается выделение четвертого этапа развития – «2014 г – по настоящее время». Принятый в 2014 году Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» вызвал разработку целого массива нормативных документов, в т. ч. документов стратегического планирования, а также стратегий социально-экономического развития регионов. В 2019 году была принята Стратегия пространственного развития России до 2025 года.

Руководствуясь принципом полицентричности, Стратегия концентрацию экономического роста переносит в 14 центров, которые являются крупнейшими городскими агломерациями, – каждый из которых обеспечивает более одного процента суммарного прироста валового регионального продукта субъектов Российской Федерации. Из данных территориально-экономических единиц и сформируются 14 макрорегионов.

Стратегия призывает к пространственному таргетированию и выделяет некоторые ключевые мероприятия в области

пространственной экономики, которые нуждаются в дальнейшем планировании, а также определяет перспективную экономическую специализацию каждого субъекта РФ. Данный подход позволяет рассматривать функциональные экономические отношения, происходящие в непрерывном пространстве, анализируя региональные цепочки создания стоимости, рыночные тенденции, секторальные территории, экономические кластеры и транспортные потоки среди других аспектов пространственной экономики.

Из анализа положений Стратегии вытекает устойчивая амбивалентность в отношении распределения финансовых потоков между общественной инфраструктурой и расходами на социальное развитие между маргинальными экономически депрессивными районами и районами с высоким потенциалом экономического развития и / или высоким ростом.

В широком смысле все мероприятия Стратегии указывают на сдвиг между следующими пятью ключевыми подходами к государственному вмешательству в региональную экономику:

1) сосредоточение финансов в депрессивных районах в качестве экономических факторов, которые поспособствуют социальному развитию, и снизят бедность;

2) сосредоточение финансов макрорегиона в «точках роста».

Негативной стороной такой политики может стать максимальное перераспределение ресурсов от второстепенных направлений и задач к первостепенным целям и задачам.

Макрорегионы должны стать зонами межрегиональной интеграции для реализации крупнейших проектов и программ [12]. Стратегии формирующихся макрорегионов могут стать основой и предоставить региональным властям возможности для:

– выработки более согласованного и сбалансированного подхода к развитию как на отраслевом, так и на региональном уровне;

– более эффективного финансового планирования с учетом пространственного фактора;

– обеспечения основ для упреждающего определения стратегических областей совместных экономических вмешательств, чтобы обеспечить максимизацию их воздействия на уровне макрорегиона;

– обеспечения возможности планирования, основанного на понимании потенциала экономических цепочек создания стоимости в пространстве макрорегиона;

– обеспечения более эффективного использования основных структурных элементов, таких как транспортные коридоры и коридоры развития;

– разработки пространственной экономико-финансовой перспективы, которая будет существенно поддерживать программы развития финансовой инфраструктуры;

– развитию финансового инструментария, разработке структурных элементов финансовой системы макрорегиона.

При этом, экспертами не оспаривается тот факт, что для реализации модели макрорегиона важно обеспечить «интерес к лидирующим регионам и их финансам». Иначе модель останется только на бумаге [13]. В настоящее время разрабатываются пилотные проекты. Их успешность зависит от того, как будут развиваться экономические и финансовые связи, финансовый инструментарий директивного и индикативного характера, удастся ли реализовать идею локомотивных регионов и регионов, возглавляемых без или с минимальным участием федерального центра, а также от того, удастся ли избежать конфликтов региональных элит и преодолеть их конформизм в процессе складывания новых иерархий и институционального оформления межрегионального взаимодействия в макрорегионе.

## **2. Обсуждение известных позиций и точек зрения на ограничения пространственного планирования на региональном уровне**

Пространственная экономика – это экономика, включающая пространства регионов как смежные пространства, которые разделяют общие или связанные потоки и рынки экономической деятельности, такие как рынки труда и земли, инфраструктурные платформы. Это пространственное проявление сотен индивидуальных экономических и финансовых решений, действий и связей, которые совместно влияют на пространство и, в свою очередь, находятся под его влиянием.

В существующей литературе можно найти несколько подходов, объясняющих неэффективность пространственного планирования. Основные теоретические перспективы в данной области сводятся к трем подходам:

первые подчеркивают роль географических факторов [14]; вторые – важность инвестиционного климата, в частности финансовых институтов и инструментов, адекватного управления в финансово-бюджетной сфере [15], третий подход интегрирует обе традиции [15]. Анализ дискуссии, существующей в экономической литературе, позволил выделить и обобщить ряд ограничений, снижающих эффективность пространственного планирования. Их можно обобщить следующим образом:

### *2.1. Институциональная организация пространственного планирования*

На эффективность пространственного планирования в рамках макрорегиона напрямую влияет существующие разнородные структуры управления в регионах и муниципалитетах. Экономическую составляющую организационной структуры межрегионального сотрудничества опосредуют хозяйственные отношения и финансовые потоки в макрорегионе, цепочки создания стоимости, подчас пересекающие границы регионов, а общественную – деятельность отдельных представителей гражданского общества и НКО. В России институциональное обеспечение функций пространственного планирования как на уровне регионов, так и на уровне формирующихся макрорегионов остается недостаточно разработанным. В частности, не решен вопрос, какой орган станет координирующим при разработке стратегий макрорегионов (федеральных округов). Эта путаница рассеивает усилия региональных властей и не устраняет амбивалентность в отношении распределения ресурсов между депрессивными районами и узлами роста высокой стоимости в достижении целей пространственного планирования. В совершенствовании нуждаются финансовые инструменты формирующихся макрорегионов (например, законодательство, регулирующее финансово-бюджетные отношения).

### *2.2. Слабые межрегиональные связи*

Многие из препятствий на пути эффективного комплексного пространственного планирования, указывают на системные трудности и нежелание государственных ведомств и структур всех трех сфер государственного управления совместно планировать через функциональные и пространственные границы и разделять ответственность за осуществление. Для

целей рассмотрения проблемы межрегионального сотрудничества весьма продуктивным может быть применение наработок «новых» функционалистов (Э. Хаас, Л. Линдберг, Ф. Шмиттер, Л. Шейнеман), которые обращают наше внимание на то, что межрегиональное сотрудничество производно от предпочтений правящих политических элит и от общего контекста. Межрегиональные трансакции зачастую бывают затруднены из-за так называемого «оппортунизма» или эгоистического поведения партнёров [17, с. 227]. Клише межрегиональной работы в России, в т. ч. в части усиления финансового потенциала субъектов РФ, по большей части сохранило свою актуальность и затруднило многосекторальную междисциплинарную работу по планированию и реализации пространственных инициатив. Неэффективные подходы к управлению человеческими ресурсами в сфере государственного управления усугубляют эту проблему.

### *2.3. Примат политических и административных границ и территорий*

В литературе подчеркиваются трудности планирования и реализации региональных пространственных экономических инициатив в тех случаях, когда они пересекают политические или административные границы. Пространственно привязанные бюджетные ассигнования, пространственно очерченные политические округа и территориальное управление эффективностью деятельности значительно замедляют и усложняют трансграничное планирование для функциональных экономических регионов и цепочек создания стоимости. Из-за неправильного распределения государственных функций между административными границами, возникает внутренняя конкуренция за распределение финансов, за эффективность и собственничество по отношению к бюджетным ассигнованиям, что часто может привести к тупику в отношении приоритетов, ролей и обязанностей финансовых институтов, действующих в регионе.

### *2.4. Пробелы в знаниях о происходящих изменениях, влияющих на финансовую систему в аспекте пространственного фактора, их сущности и особенностях*

Управление пространственной интеграцией экономики регионов и формирование финансовой системы макрорегиона требует знаний пространственной экономики, осо-

бенностей трансформации экономических и финансовых связей в складывающемся пространстве, возможных организационно-правовых и экономических форм сотрудничества, возникающих финансовых инструментов. Наложение финансовых систем, принятие политических решений, финансовые потоки и финансовый потенциал территории – это силы перемен, которые непосредственно связаны с эффективным стратегическим планированием. Они не должны оставаться за областью анализа с точки зрения их влияния и влияния на региональную экономику. В пространственном планировании помимо «отраслевой специализации», лежащей в основе разрабатываемых стратегий, имеют иные факторы, например, рациональное распределение ренты. Необходимо понимание движения финансовых потоков и экономических процессов, протекающих поверх административных границ, размещения и развертывания цепочек создания стоимости в пространственной плоскости между регионами страны, их возможного выхода за пределы региональных экономик. Без учета этих факторов региональными органами управления Стратегия может оказаться лишь «платформой для диалога» между субъектами РФ в рамках решаемых задач социально-экономического развития.

### *2.5. Отсутствие единого и согласованного хранилища данных*

Региональные органы управления и федеральные органы, участвующие в планировании пространственного развития в рамках макрорегионов, должны иметь единый, согласованный и доступный источник данных, относящихся к различным пространственным масштабам и секторам экономики. Такие базы данных вполне могут формироваться в отдельных отраслевых ведомствах правительства, в научно-исследовательских организациях и агентствах экономического развития. Очевидно, должна существовать легко идентифицируемая и доступная онлайн-платформа, на которой можно было бы получить доступ к этим данным и регулярно обновлять их. Существующие данные должны иметь пространственные ссылки или геокодирование.

### **3. Приоритетные области развития межрегионального сотрудничества в рамках координации пространственного планирования**

Результаты проведенного анализа, изучения экспертных мнений и научных

достижений в исследуемой области позволяют выделить следующие ключевые области развития координированного стратегического планирования с учетом пространственного фактора в субъектах Российской Федерации.

### *3.1. Создание и поддержание базы для стратегического планирования*

Пространственное планирование в конкретном временном периоде требует оптимальной организации территории макрорегиона с учетом его специфики и складывающихся связей. Необходимо провести секторальный анализ и пространственное планирование, чтобы действительно понять потребности и последствия пространственной экономики в географическом пространстве; обеспечить, чтобы пространственные планы более точно отражали группировки финансовых потоков по секторам экономики макрорегиона, взаимозависимости и цепочки создания стоимости через административные границы.

Отправной точкой эффективного пространственного планирования на уровне макрорегиона являются теоретические и эмпирические исследования. Региональные власти должны располагать соответствующей пространственной и финансовой информацией на общей легкодоступной и регулярно поддерживаемой платформе для получения всей необходимой методической информации. Результаты исследований и наборы данных должны иметь геокод и быть доступны на платформе ГИС для создания карты распределения финансовых ресурсов в пространстве макрорегиона.

### *3.2. Понимание проблем и ограничений, учет местной специфики*

Необходимо учитывать местную экономическую историю и уникальность района. Для успешного осуществления и получения значительных эффектов необходимо понять, какие местные специфические факторы финансового и нефинансового характера привели к успеху или неудаче предыдущих инвестпроектов. Изучение местной финансовой динамики имеет большое значение для оценки рисков и повышения устойчивости развития. Необходим мониторинг и оценка реализуемых мероприятий, инвестиционных возможностей, в т. ч. для понимания факторов, которые повлияли на эффективности пространственного планирования, и тех, которые способствовали провалу инициатив. Уроки финансово-

го планирования на региональном уровне, лучшие практики – все это важные инструменты повешения будущей эффективности пространственного планирования на уровне макрорегиона, в т.ч. способствующие формированию эффективной финансовой системе.

### *3.3. Улучшение межрегиональных связей*

Следует обеспечить координацию между границами, компетенциями и сферами планирования на межрегиональном уровне и во всех сферах развития. Это потребует значительных усилий по пересмотру институциональной архитектуры сотрудничества, его бюджетных ассигнований, финансового управления, систем и процессов управления эффективностью, чтобы позволить программировать работу вне политических и административных границ. Стимулирование межрегионального взаимодействия возможно за счет расширения связей регионов в процессе интеграции региональных экономик [18, с. 242]. Успешность межрегиональной интеграции в макрорегионе зависит от следующих установок и убеждений экономических акторов [19]:

- установленные административно-территориальные границы препятствуют протекающим в экономике макрорегиона процессам;
- финансовый потенциал формирующегося макрорегиона достаточен, а необходимость его совместного использования для достижения социально-экономических эффектов признается всеми регионами, участвующими в интеграции;
- в основе практик сотрудничества положен принцип солидарности, предполагающий возможность ограничения суверенитета регионов конкретными вопросами в сферах совместного ведения.

Политика бюджетных трансфертов должна быть взаимосвязана с инвестиционной политикой в макроокруге, а также инвестиционными программами в субъектах РФ.

### *3.4. Вовлечение местного бизнеса и стимулирование частных инвестиций*

Более тесное взаимодействие как с частным капиталом конкретного сектора, так и с инвестиционным сообществом частного сектора в целом даст ценную информацию, которая позволит органам управления в регионах планировать, регулировать, стимулировать и осуществлять развитие более адекватным и устойчивым образом. Существует неявное предположение о том, что если

государство постулирует готовности взять на себя большую часть инвестиции в какой-либо области, то частный сектор последует за ним. Это далеко не всегда соответствует действительности [20, с. 120, 123].

Для повышения эффективности пространственного планирования следует рассмотреть вопросы для улучшения понимания частного сектора:

- как частный сектор принимает инвестиционные решения?
- каково восприятие частного сектора?
- что побуждает частный сектор инвестировать в ту или иную область?
- что потребует от государства для создания привлекательной инвестиционной среды для частного сектора?

*3.5. Уточнение ролей и обязанностей, а также партнерских отношений между ключевыми участниками*

Пространственную экономику следует понимать как продукт целенаправленных плановых действий (регионов, государства), так и выбора (того, что выбирают экономические и социальные акторы). На этапах планирования, реализации, эксплуатации и мониторинга мероприятий совершенствование методов взаимодействия с местными сообществами и предприятиями. Необходимо вовлечение в управление развитием гражданского общества значимым для граждан образом и извлечение уроков из местного понимания пространственной экономики на местах. Важен временной горизонт планирования [21, с. 303]. Планы должны быть сформулированы таким образом, чтобы они были устойчивы к изменениям в администрации и политическом руководстве макрорегиона.

Формирование макрорегиона требует активизации сотрудничества на межрегиональном уровне. Пассивность региональных властей на данном направлении должна смениться разработкой системного подхода к реализации совместных программ и проектов межрегионального взаимодействия, предполагающих вовлечение всех субъектов финансовой системы. Преодоление стохастичности процессов межрегиональной интеграции обусловлено пониманием его объективно-субъективной природы, нивелирования рефлексивизма субъектов и обеспечения управленческих влияний на уровне всех подсистем финансовой системы, в том числе на муниципальном уровне для стабильности и устойчивости его развития

вопреки возникающим тенденциям анклавности и конгломеративности.

Поэтому крайне важно уточнить желаемую роль правительства, частного сектора, гражданского общества и научных кругов регионов в отношении совершенствования планирования пространственного развития экономики и финансовой системы макрорегиона. Необходимо включить образовательные и научные организации в качестве ключевых партнеров наряду с правительством, частным сектором и гражданским обществом, создавая т.н. «четверную спираль» (quadruple helix) в реализации целей пространственного планирования. Образование и профессиональная подготовка являются ключевым фактором осмысленного участие граждан в экономике, а НИОКР – это основа инноваций, которая является основой современной экономики.

### Заключение

Подводя итоги данного исследования, отметим следующее.

Отдавая должное попыткам правительства разработать основы пространственного управления и планирования, децентрализации законодательных полномочий в этой сфере, следует, тем не менее, указать, что институциональные рамки межрегионального сотрудничества в рамках координации пространственного планирования на региональном уровне сформировать не удалось. Регионализация пространственной политики в рамках формирования макрорегионов дестабилизирует интеграционное поле административных отношений и нивелирует усилия по достижению единообразия в применяемых к пространственному планированию подходов. Эффективность новых пространственных стратегий во многом обусловлена степенью готовности власти регионов интегрировать необходимые изменения в свои управленческие практики и законодательство, соблюдать установленные правила, а также единства подходов к их реализации.

В настоящее время субъектами РФ ведется разработка стратегий социально-экономического развития на будущие плановые периоды. В ряде регионов в рамках программных документов стратегического развития определяется целевое видение развития территории на срок до 30 лет. Обязательства по выполнению регионами своих социальных обязательств на долгосрочный

период требует снятия ограничений и внедрения новых инструментов пространственного планирования, внедрения новых инструментов развития межрегионального сотрудничества в рамках координации пространственного планирования. Совершенствование финансовой системы региона зависит от наличия разработки механизма, интегрирующего потенциал финансовых ресурсов (потоков и фондов) макрорегиона, в основе которого должны быть положены индикаторы, согласованные в процессе координационной деятельности.

*Ключевые вопросы для дальнейших исследований*

Дискуссионность характер предложенных рекомендаций по развитию координированного стратегического планирова-

ния с учетом пространственного фактора в субъектах Российской Федерации и финансового потенциала макрорегиона позволяет нам высказать предположение об актуальности дальнейших исследований в этом направлении. В результате исследования нами были сформирован ряд вопросов, ответы на которые могут быть положены в результате дальнейшего научного поиска: есть ли необходимость в еще одном слое структур пространственного развития, которые имеют дело с функциональными регионами и пересекают административные границы? каковы соответствующие финансовые инструменты, необходимые для эффективного планирования в рамках макрорегиона, и формы централизации финансовых ресурсов?

*Библиографический список*

1. Симонова Л.М., Ефремова И.А. Пространственное стратегирование России // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2016. Том 2. № 4. С. 161-174.
2. Чистобаев А.И., Федулова С.И. Пространственное планирование как инструмент региональной политики России // Россия: тенденции и перспективы развития. 2017. № 12-2. С. 984-987.
3. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 г.» // СПС «Консультант Плюс».
4. Поздняков К.К., Решина Г.А. Межрегиональное инвестиционное сотрудничество как фактор регионального развития // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2019. Т. 8. № 4 (29). С. 308-312.
5. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Стратегическое территориальное планирование в регионах России // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2018. № (3). С. 7-21.
6. Лебединская Г.А. О месте стратегии пространственного развития в системе территориального планирования Российской Федерации // Academia. Архитектура и строительство. 2018. № (1). С. 59-66.
7. Михеева Н.Н. Стратегия пространственного развития: новый этап или повторение старых ошибок? // ЭКО. 2018. № 5. С. 158-178.
8. Управление устойчивым развитием / под ред. А.В. Трачука. СПб.: ООО «Издательский дом Реальная экономика», 2015. 480 с.
9. Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/70684666/> (дата обращения: 01.02.2021).
10. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 года № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации». [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_185091/64d16ab8f12e06385e32158eca8ec0001a93df22](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_185091/64d16ab8f12e06385e32158eca8ec0001a93df22) (дата обращения: 19.01.2021).
11. Поздняков К.К. Рекомендации по выработке региональной инвестиционной политики // Экономика и финансы. 2004. № 26. С. 73-74.
12. Смирнова О.О. Стратегии макрорегионов – вертикаль исполнения поручений Президента // Бюджет.ру. Регионы. 2016. № 3 (март). [Электронный ресурс]. URL: <http://bujet.ru/article/293178.php> (дата обращения: 14.10.2020).
13. Перспективы или риски: зачем в сложных экономических условиях деление на макрорегионы // Newsnn.ru. 20 февраля 2019. [Электронный ресурс]. URL: <https://newsnn.ru/article/general/20-02-2019/perspektivy-ili-riski-zachem-v-slozhnyh-ekonomicheskikh-usloviyah-delenie-na-makroregiony> (дата обращения: 12.09.2019).

14. Krugman P. Increasing Returns and Economic Geography // *Journal of Political Economy*. 1991. V. 99 (3). P. 48-499.
15. Acemoglu D., Johnson S., Robinson J.A. (2005). Institutions as the fundamental cause of long-run growth. In P. M. Aghion & S. N. Durlauf (Eds.), *Handbook of economic growth 1A* (pp. 385-472). Amsterdam: Elsevier, available at: <http://www.nber.org/papers/w10481> (accessed August 21, 2010).
16. World Bank. (2009). Reshaping economy geography, available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5991> (accessed June 21, 2021).
17. Fromhold-Eisebith M. Bringing scales in innovation policies: how to link regional, national and international innovation systems // *European Planning Studies*. 2007. № 15 (2). S. 217-233.
18. Reiterer M. Interregionalism as a new diplomatic tool: the EU and East Asia // *EFAR*. 2006. № 11. S. 223-242.
19. Lahteenmaki K. Cooperation of the European Border Regions // *Changing European Security Landscape* / ed. by C. Archer, O. Jalonen. Tampere Peace Research Institute: Research Report. 1995. № 63. P. 270-271.
20. Аверин А.В., Григорьева В.В., Стеценко И.П., Камаев Р.А. Зарубежный опыт развития малого бизнеса на примере стран Балтии // *Вестник Московского финансово-юридического университета*. 2019. № 3. С. 120-130.
21. Шагалов М.А., Суслов С.А., Кузьменко Н.И. Пространственно-территориальное планирование в системе обеспечения устойчивого регионального развития // *Азимут научных исследований: экономика и управление*. 2018. № 7 (4 (25)). С. 299-303.