

Преодоление социально-экономического неравенства как условие устойчивого сбалансированного пространственного развития региона*



**Елена Сергеевна
ГУБАНОВА**

Вологодский государственный университет
Вологда, Российская Федерация, 160002, ул. Гагарина, 81, оф. 309
E-mail: gubanova_elena@mail.ru
ORCID: 0000-0002-8498-5630; ResearcherID: S-4888-2019



**Виктория Сергеевна
КЛЕЩ**

Вологодский государственный университет
Вологда, Российская Федерация, 160000, ул. Ленина, д. 15
E-mail: korennikova@gmail.com
ORCID: 0000-0002-5520-4380; ResearcherID: R-3410-2018

Аннотация. В процессе трансформации пространственной структуры экономики происходит обострение ряда существенных проблем, которые тормозят устойчивое развитие субъектов Российской Федерации и особое место среди которых занимает проблема значительных внутрирегиональных различий по социально-экономическим параметрам. Преодоление пространственных диспропорций должно стать императивом развития страны и ее регионов на долгосрочную перспективу. Это подтверждает необходимость дальнейшего научного осмысления комплекса вопросов, связанных с совершенствованием регулирования пространственного развития регионов, что определило цель настоящей статьи. В ходе исследования, проведенного на материа-

* Статья подготовлена при финансовой поддержке Правительства Вологодской области в рамках государственного научного гранта «Управление пространственным развитием региона в условиях перехода к новому технологическому укладу: методология исследования и механизм реализации».

Для цитирования: Губанова Е.С., Клещ В.С. Преодоление социально-экономического неравенства как условие устойчивого сбалансированного пространственного развития региона // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2019. Т. 12. № 5. С. 44–57. DOI: 10.15838/esc.2019.5.65.3

For citation: Gubanov E.S., Kleshch V.S. Overcoming socio-economic inequality as a condition for sustainable and balanced spatial development of the region. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2019, vol. 12, no. 5, pp. 44–57. DOI: 10.15838/esc.2019.5.65.3

лах Вологодской области, было установлено, что для большинства муниципалитетов характерен асимметричный тип развития, при этом происходит увеличение различий между ареалами концентрации экономической деятельности вблизи крупных городов области и остальной ее территорией, что свидетельствует о процессах сжатия пространства. В работе предложен подход к государственному регулированию пространственного развития региона, базирующийся на его представлении, с одной стороны, как сложноорганизованной системы, с другой стороны, как социально-экономического пространства. Научная новизна подхода заключается в том, что его основу составляют принципы и методы, в опоре на которые становится возможным стимулировать развитие и саморазвитие муниципальных образований, учитывать их особенности и закономерности функционирования, ориентировать муниципалитеты на решение стратегических задач. Методологической основой исследования стали методы системного анализа и системного синтеза, обобщения, сравнения, компаративного анализа. Результаты исследования могут быть использованы в деятельности региональных органов власти и управления и местного самоуправления. Теоретические обобщения, содержащиеся в статье, могут быть использованы в качестве материалов к обсуждению в научной дискуссии.

Ключевые слова: неравномерность социально-экономического развития, пространственное развитие, регион, муниципальные образования, Вологодская область.

Введение

Одной из важнейших проблем мировой экономики стала неравномерность социально-экономического развития, которая проявляется на всех уровнях — от глобального до муниципального. На фоне стремительного распространения цифровых технологий, кардинально меняющих экономические, социальные и политические системы, углубление неравенства, по мнению К. Шваба, представляет собой не просто экономическое явление, а системный вызов [1]. Сложность и масштабность проблемы обусловили широкую дискуссию, среди участников которой ученые, представители власти и бизнеса.

Российская Федерация — крупнейшее в мире государство, занимающее 1/8 часть площади суши, характеризующееся значительными различиями во всех сферах жизнедеятельности, что предопределяет неоднородность социально-экономического пространства. За последние четверть века российские регионы прошли сложный путь в процессе становления рыночной экономики: системная трансформация 1990-х годов стала причиной кардинальных изменений межрегиональных экономических связей и отношений; ослабление роли государства повлекло за собой резкое снижение объема социальных инвестиций; кризисы 2000-х годов привели к обострению социально-экономических проблем — всё это углубляло территориальные диспропорции. Принимая во внимание

огромные размеры страны, ее демографическую и национальную неоднородность, резкие природно-климатические контрасты, можно полагать, что дальнейшее нарастание социально-экономического неравенства будет угрожать её национальной безопасности.

Сегодня на повестке дня стоит задача, поставленная Президентом РФ В.В. Путиным, войти в пятерку крупнейших экономик мира и достичь изменений не только количественных, но и качественных показателей. Это, в свою очередь, актуализирует решение вопросов пространственного развития страны и ее регионов. Важным шагом на пути к этому стала разработка и принятие Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 года. В этом документе особенно акцентируется внимание на проблемах, связанных с высоким уровнем межрегионального социально-экономического неравенства и существенными внутрирегиональными различиями, усиление которых обусловлено следующими тенденциями: трансформацией пространственной организации экономики, инфраструктурными ограничениями и усилением влияния научно-технического прогресса¹. Преодоление про-

¹ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Режим доступа: <http://static.government.ru/media/files/UVAIqUtT08o60Rkt0OX122JjAe7irNxc.pdf>

странственных диспропорций должно стать императивом развития страны и ее регионов на долгосрочную перспективу. Это подтверждает актуальность изучения социально-экономического неравенства регионов с целью определения путей его сокращения и обеспечения равных условий и относительно равных возможностей развития территорий, достижение необходимых социальных стандартов и качества жизни населения на территории всей страны.

Важно отметить, что в российских регионах накоплен большой опыт регулирования пространственного развития, используется широкий арсенал методов и инструментов, реализуются государственные программы, направленные на активизацию развития регионов и муниципальных образований. Однако результаты деятельности органов власти всех уровней не дают основания считать, что преодолена угроза целостности экономического пространства; различия по важнейшим социально-экономическим показателям между регионами страны и особенно внутри регионов по-прежнему остаются значительными. Это обуславливает необходимость научного обоснования направлений и методов регулирования пространственного развития региона, что и определило цель настоящей статьи. На достижение этой цели направлено решение следующих задач: определить тенденции изменения социально-экономического развития муниципальных образований региона и установить факторы, обуславливающие углубление территориального неравенства; предложить подход к государственному регулированию пространственного развития региона, учитывающий закономерности развития региона как сложноорганизованной системы и как социально-экономического пространства; обосновать направления регулирования пространственного развития региона, нацеленные на снижение межмуниципального социально-экономического неравенства и стимулирование эффективного использования потенциала муниципальных образований; предложить механизм регулирования пространственного развития, сочетающий методы и обеспечивающие их системы, учитывающие степень разобщенности муниципалитетов по социально-экономическим параметрам.

Теоретические подходы к исследованию пространственного развития региона

В научной литературе понимание пространственного развития как неравномерного складывалось постепенно, что было обусловлено развитием производительных сил и появлением новых факторов, влияющих на расслоение экономического пространства [2–4 и др.]. Во второй половине XX века на фоне усиления процессов интернационализации хозяйственной жизни и интеграции усиливается интерес к изучаемой проблеме, что нашло отражение в широкой дискуссии, связанной с научными исследованиями представителей теории кумулятивного развития [5–8]. Важно отметить, что в работах авторов данного направления было доказано, что особую роль в пространственном развитии играют инновации. На рубеже XX и XXI веков огромный интерес вызвали работы Пола Кругмана, где были изложены основы теории новой экономической географии [9; 10] и обосновано то, что неравномерность развития во многом определяется факторами второй природы, созданными деятельностью человека. В отечественной науке исследование проблемы социально-экономического неравенства ведется по широкому кругу задач, но главное внимание уделяется вопросам, связанным с изучением пространственных проявлений неравномерности развития, разработкой инструментария анализа и оценки диспропорций социально-экономического развития, а также с формированием механизмов регулирования и обоснования методов, направленных на снижение неравномерности и преодоление ее негативных последствий [11–15 и др.].

Принимая во внимание значимость проблемы неравномерности социально-экономического развития, ее сложный характер, мы обратились к изучению теоретических подходов к интерпретации категории «регион». Анализ научных работ показал, что рассмотрение региона с позиций системного и пространственного подходов позволяет акцентировать внимание на тех его свойствах, которые во многом обуславливают неравномерность развития [3; 16–18]. Это определило нашу позицию: регион, с одной стороны, является сложноорганизованной системой, обладающей свойствами открытости, неравновесности и нелинейности, а с другой стороны, частью

пространства с присущими ему свойствами (плотность, размещение, взаимное расположение объектов пространства, структурность, иерархичность и др.).

В ходе теоретического исследования было установлено, что в процессе анализа неравномерности социально-экономического развития используются разные понятия («дифференциация», «асимметрия», «поляризация», «диспропорция» и т.п.), что затрудняет понимание сути изучаемых процессов и причин, их обуславливающих, а также приводит к несогласованности подходов по регулированию развития территорий. В нашей ранее опубликованной статье [19] в опоре на научные работы В.Н. Лексина, А.Н. Швецова, Б.Л. Лавровского, А.В. Перова и В.А. Попова было обосновано, что неравномерность социально-экономического развития, являющаяся объективным свойством любой территории, проходит в своем развитии три стадии: дифференциация – асимметрия – поляризация, смена которых обусловлена сочетанием объективных и субъективных факторов, усиливающих различия в указанном направлении.

Для того чтобы выявить причины социально-экономического неравенства и обосновать методы его снижения, необходимым этапом исследования должна стать оценка неравномерности развития территорий. Анализ научных работ показал, что существуют разнообразные методики, отличающиеся подходами, способами оценки и интерпретации результатов [20–22 и др.], но, несмотря на определенные их достоинства, большинство из них направлены на решение локальных задач. Это поставило перед нами задачу разработки методического подхода к оценке неравномерности социально-экономического развития, обеспечивающего решение комплекса задач, а именно: определение величины межмуниципальных различий и соответствующей им стадии неравномерности; выявление основных факторов, воздействуя на которые органы власти и управления могут оказывать влияние на социально-экономическое развитие территорий в направлении снижения неравенства. Основные положения данного подхода приведены в [23], а обновленные результаты его апробации будут представлены ниже.

При разработке концептуальной схемы регулирования социально-экономического развития с целью снижения его неравномерности мы опирались на ряд положений системно-синергетической методологии, в которой органично сочетаются принципы системности и развития. Достоверность выводов обеспечена применением общенаучных и специальных методов экономических исследований.

Результаты исследования, анализ и пояснение полученных результатов

В работах, опубликованных учеными Вологодского научного центра РАН, неоднократно подчеркивалось, что в Вологодской области имеет место ярко выраженная внутрорегиональная дифференциация [24; 25], вследствие которой продолжается расслоение социально-экономического пространства территории. Это находит свое отражение в увеличении концентрации экономической деятельности и населения в двух городских округах (Вологда и Череповец) и прилегающих к ним районах (Вологодский, Череповецкий, Шекснинский, Сокольский и Грязовецкий). Однако практический интерес представляет исследование территориального неравенства муниципальных образований региона с целью установления стадии неравномерности (дифференциация, асимметрия, поляризация) и ее изменения для выявления степени остроты проблемы как для региона в целом, так и для отдельных муниципалитетов.

В опоре на положения упомянутого выше методического подхода [23] проведена оценка неравномерности социально-экономического развития муниципальных районов Вологодской области. Результаты анализа не только подтвердили выводы вологодских ученых, но и расширили представление о процессах внутритерриториального социально-экономического неравенства (рис. 1).

Главный вывод, следующий из оценки неравномерности развития, период исследования которой приходится на 2000–2017 годы, состоит в том, что в регионе усиливается территориальное неравенство и для большинства муниципальных образований сохраняется асимметричный тип развития. Благодаря социальной политике, проводимой федеральными и региональными органами управления, удалось сдержать рост различий по социальным

Рис. 1. Неравномерность социально-экономического развития Вологодской области
(в скобках указана величина отклонения уровня социально-экономического развития муниципальных районов от оптимального уровня*)



а) 2000 год



б) 2017 год

— стадия дифференциации — стадия асимметрии — стадия поляризации

Примечание. Под оптимальным значением показателя понимается его среднее значение [Баранов В.С. Сравнительные оценки социально-экономической динамики субъектов Севера РФ // Север и рынок. 2014. № 2 (39). С. 2–6; Евченко А.В., Столбов А.Г. Управление экономическим и социальным развитием субъекта Федерации с учетом внутрирегиональной асимметрии: теория и практика. Апатиты: КНЦ РАН, 2006. 245 с.]

Источник: составлено авторами.

показателям. Однако более быстрыми темпами шло увеличение различий по показателям экономического блока, что стало одной из причин формирования двух ареалов — полюсов, сосредоточивших основной промышленный и сельскохозяйственный потенциал региона: это агломерация Вологда—Череповец и город Великий Устюг. Первый полюс постепенно расширялся за счет строительства промышленных предприятий на территории Шекснинского и Грязовецкого районов. Заметим при этом, что различия между районами, где локализуются важнейшие предприятия экономики области, и районами, прилегающими к указанным территориям, увеличивались, что в определенной степени связано с усилением оттока трудовых, финансовых и других видов ресурсов из слабо развитых районов в направлении активно развивающихся территорий. Особенно удручающе выглядит положение Междуреченского, Усть-Кубинского, Устюженского, Чагодощенского, Вашкинского, Сямженского районов. В период 2000—2017 гг. в этих районах наблюдалось наиболее сильное сокращение численности населения по сравнению с другими муниципалитетами, одной из главных причин которого явилась миграция населения. Причины миграции очевидны: снижение уровня и качества жизни, рост безработицы и отсутствие перспектив развития. Следует подчеркнуть, что транспортно-географическое положение некоторых из указанных районов можно оценить как довольно выгодное: и близость к городам области, и положение на крупных магистралях. Но, тем не менее, потенциал развития этих территорий уменьшается, что приводит к резкому понижению инвестиционной привлекательности и закрытию ряда промышленных и сельскохозяйственных предприятий, составляющих ядро экономик данных муниципальных районов. Все это свидетельствует о процессах сжатия социально-экономического пространства, которые широко обсуждаются в настоящее время отечественными и зарубежными учеными [26—28], поскольку они характерны для большинства российских регионов.

Масштабность и острота проблемы территориального неравенства обуславливает поиск подходов к регулированию пространственного развития с целью снижения его диспропорций,

препятствующих сбалансированному развитию регионов. В ходе эволюции научных теорий в сфере пространственного развития особое внимание уделялось изучению факторов, обуславливающих этот процесс, что и определяло приоритетные направления региональной политики. В отечественной практике российских регионов в рамках политики выравнивания, поляризованного развития, формирования кластеров и, так называемых, коридоров развития использовались различные инструменты, теоретические основы которых представлены в [29—31 и др.]. Однако многие российские исследователи считают, что политика выравнивания достигла своего предела эффективности, а курс на поляризованное развитие не снял многих пространственных противоречий, особенно на уровне муниципальных образований. В Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 года, по мнению отечественных ученых, не нашли должного отражения вопросы, касающиеся межмуниципального неравенства, хотя сама проблема была поставлена. Согласимся с мнением автора [32], что сосредоточение усилий государства на развитии крупных городов и агломераций вряд ли будет способствовать сохранению целостности пространства, при этом автор подчеркивает уникальность средних и малых российских городов, являющихся своеобразным фундаментом развития региональных экономик, обеспечивающим важнейшее свойство пространства — его связанность.

Меры, используемые региональными органами власти и управления с целью снижения неравномерности, зачастую носят фрагментарный характер, не в полной мере учитывают особенности пространственного развития территорий и их потенциал, также имеет место несогласованность действий разных уровней управления. Полагаем, что одной из значимых причин невысокой результативности мер государственного воздействия выступает отсутствие учета закономерностей развития регионов как сложноорганизованных систем, испытывающих сильное влияние внешней среды в каждой ее точке, что обуславливает смену ее (системы) поведения и появление неожиданных изменений направления протекания процессов, вызванных, в том числе, и случайными

факторами [33]. Воздействие внешней среды в совокупности с влиянием внутренних факторов может трансформировать сложившуюся систему связей и отношений между участниками воспроизводственного процесса и приводить к нарушению связанности социально-экономического пространства. Принимая во внимание сказанное выше, можно сформулировать требования к государственному регулированию пространственного развития региона:

1. Государственное воздействие должно базироваться на закономерностях функционирования системы.

2. Регулирование должно быть научно обоснованным и своевременным.

3. В системе регулирования должен функционировать механизм обратных связей с целью предотвращения разрушительных и усиления созидательных тенденций.

4. Выбор регулирующих воздействий должен соответствовать особенностям и характеру системы, что обуславливает применение комбинации методов и инструментов.

5. Государственное регулирование должно инициировать появление синергетического эффекта.

Исходя из указанных требований, полагаем, что в основу регулирования пространственного развития должны быть положены следующие принципы: целенаправленности, системности, результативности, нацеленности на решение стратегических задач, содействия реализации потенциала территории, дифференцированного подхода, партнерства, повышения роли местного сообщества, содействия развитию межмуниципального сотрудничества, обратной связи.

Органы государственной власти и управления субъекта РФ и органы местного самоуправления представляют субъект регулирования, роль главного координатора процесса должна быть возложена на Управление пространственного развития и проектного управления Департамента стратегического планирования Правительства Вологодской области. Указанные субъекты оказывают прямое влияние на процессы развития посредством реализации следующих функций: формирование и поддержание функционирования институциональной среды; создание условий, стимулирующих раз-

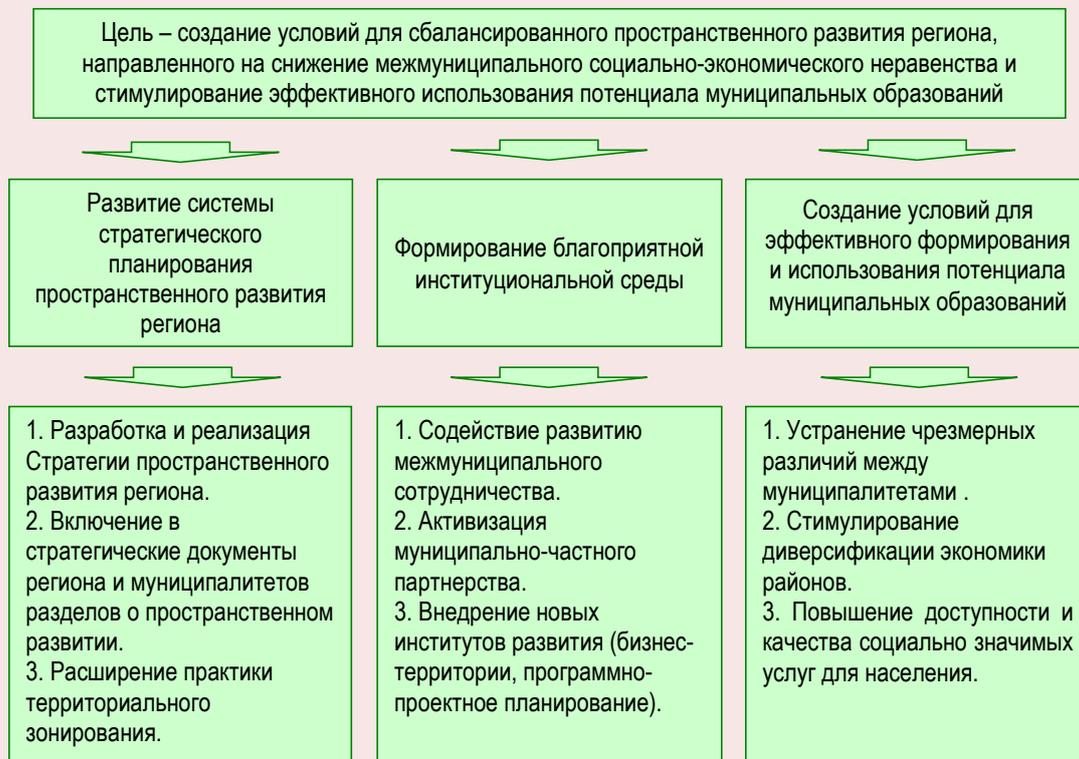
витие муниципальных образований; обеспечение равных возможностей для развития территорий и жизнедеятельности населения. Однако стоит отметить, что значительное влияние на принятие управленческих решений оказывают представители бизнеса, политические партии, профессиональные союзы, ассоциации и союзы, созданные по отраслевому и территориальному признаку, институциональные структуры, призванные оказывать содействие участникам воспроизводственного процесса. Опыт многих российских регионов, в том числе и Вологодской области, показывает, что жители регионов стали более активно участвовать в управлении социально-экономическими процессами путем создания как формальных, так и неформальных объединений. Экономические интересы населения, бизнес-сообщества и органов власти и управления отличаются значительным разнообразием и разнонаправленностью, что требует их выявления с целью учета и согласования регулирующих воздействий в ходе обоснования направлений и методов.

Исходным пунктом регулирования пространственного развития, имеющим большое практическое значение, является целеполагание, в ходе которого определяются образ будущего состояния объекта и методы его достижения. Понимание содержания проблемы, требующей решения, и определение потребностей и интересов участников социально-экономических процессов являются основанием формулировки цели регулирования пространственного развития — создание условий для сбалансированного пространственного развития региона, направленного на снижение межмуниципального социально-экономического неравенства и стимулирование эффективного использования потенциала муниципальных образований.

Реализация цели в опоре на указанные выше принципы предполагает решение ряда взаимосвязанных задач, сгруппированных в рамках следующих направлений (*рис. 2*).

Необходимым условием устойчивого социально-экономического развития региона при нестабильной внешней и внутренней среде должно стать дальнейшее совершенствование системы стратегического управления регио-

Рис. 2. Направления регулирования пространственного развития региона



Источник: составлено авторами.

ном, что предполагает разработку и реализацию Стратегии пространственного развития Вологодской области. Этот документ, интегрированный в систему стратегического планирования, становится связующим звеном как в вопросах развития отраслей и муниципалитетов области, так и в ходе взаимодействия разных иерархических уровней управления по проблемам территориального неравенства. Значимость данного стратегического документа определяется также тем, что он должен стать основой системы регулирования пространственного развития региона. Необходимость усиления координации действий субъектов регулирования и учета особенностей социально-экономических процессов муниципалитетов требует включения в стратегические документы региона и муниципальных районов разделов, отражающих вопросы пространственного развития. К числу важнейших методов стратегического управления и анализа относят тер-

риториальное зонирование, результативность которого подтверждена отечественными и зарубежными практиками [34–37 и др.]. Существуют разные подходы к выделению зон, что определяется целями и соответствующими критериями, однако в большинстве работ авторы акцентируют внимание на выделении двух взаимообусловленных целевых установок для проведения зонирования – дифференцированного подхода к региональной политике и сокращения межтерриториальных различий. Полагаем, что для Вологодской области наиболее приемлемым является проблемно-ресурсный подход к зонированию, позволяющий не только выделить схожие территории по имеющимся социально-экономическим проблемам, но и учесть ресурсную обеспеченность муниципалитетов, что будет способствовать концентрации ресурсов на решении наиболее важных задач. Кроме того, как можно отметить, использование территориального зони-

рования усилит координацию и взаимодействие органов власти, бизнес-сообщества и населения, позволит оперативно реагировать на изменения внутренней и внешней среды.

Территориальные экономические и социальные контрасты, депопуляция, поляризация человеческого капитала, низкое качество управления, по мнению автора [38], представляют серьезные барьеры для дальнейшего развития многих российских регионов, включая и Вологодскую область, поэтому автор подчеркивает необходимость улучшения институциональной среды, активизации местного сообщества, а также оптимального сочетания выравнивающей и стимулирующей региональной политики. Принимая во внимание указанные обстоятельства и ряд проблем, выявленных в ходе оценки существующей в регионе системы регулирования пространственного развития, полагаем, что важным условием повышения результативности управленческих действий в области должно стать формирование благоприятной институциональной среды.

Состояние институциональной среды оказывает значительное влияние на поведение и взаимодействие участников социально-экономических процессов, поскольку институты упорядочивают их отношения, придавая им определенность и согласованность. В условиях неоднородности пространства, ограниченности ресурсов и обострения социально-экономических проблем большим потенциалом для развития территорий обладает институт межмуниципального сотрудничества. Необходимо добавить, что процессы взаимодействия внутри области идут медленно, хотя главы муниципальных образований отмечают целесообразность и значимость этой формы взаимоотношений. Для преодоления барьеров, препятствующих более активному развитию сотрудничества между муниципалитетами, необходимо: дальнейшее совершенствование нормативно-правовой базы; повышение квалификации управленческих кадров путем организации обучающих семинаров и обмена опытом с регионами, достигшими успехов в организации горизонтальных связей; создание методического обеспечения, позволяющего обоснованно подходить к выбору форм и методов межмуниципального сотрудничества.

Ограниченность финансовых ресурсов, требуемых для развития территорий, обуславливает поиск новых источников и способов их привлечения. Как показывает отечественный и зарубежный опыт, таким инструментом является муниципально-частное партнерство (МЧП), использование которого позволяет не только привлечь частный капитал в развитие муниципалитета, но и повысить роль местного сообщества в решении проблем территории, усилить мотивацию бизнеса в создании комфортного пространства для жизни и развития, создать основы долговременного партнерства бизнеса, власти и населения. Объектами соглашения о МЧП являются важнейшие элементы производственной и социальной инфраструктуры, развитие которых формирует благоприятные условия для жизнедеятельности населения, тем самым создавая предпосылки для поступательного развития территорий. Широкое распространение МЧП требует устранения административных барьеров, снижения законодательно-нормативных рисков и использования проектного финансирования для повышения доступности кредитных ресурсов и уменьшения финансовых рисков для участников проектов.

Формирование полицентричной пространственной структуры экономики страны в целом и ее регионов в частности придает импульс развитию малых и средних городов и ставит вопрос о формировании новых институтов развития, среди которых особое место занимают создание бизнес-территорий и программно-проектное планирование пространственного развития [39]. Полагаем, что опыт Екатеринбурга в реализации программно-проектного подхода может быть использован в Вологодской области, что будет способствовать повышению заинтересованности жителей в развитии территорий, упрочению партнерских отношений бизнеса, населения и власти, а также будет ориентировать на решение стратегических задач.

Одной из значимых особенностей региональных сложноорганизованных систем является способность путем самоорганизации менять свое поведение, что происходит за счет взаимодействия ее компонентов без воздействия извне. Принимая это во внимание и опираясь на положения концепции саморазвития

территориальных социально-экономических систем [18], считаем, что важнейшим направлением регулирования пространственного развития региона должно стать создание условий для более эффективного формирования и использования потенциала муниципалитетов. Реализация этого направления предполагает:

– во-первых, устранение чрезмерных различий между муниципалитетами путем дальнейшего развития инфраструктуры, особенно в сфере информационных и коммуникационных технологий, укрепления межмуниципальных связей и активизации инвестиций в человеческий капитал;

– во-вторых, стимулирование диверсификации экономик районов через поддержку малого бизнеса в отраслях, обладающих значительными ресурсами для своего развития, укрепление образовательного и кадрового потенциала, развитие новых институтов пространственного развития;

– в-третьих, повышение доступности и качества социальных услуг для населения посредством поддержки обновления материальной базы и молодых специалистов в сферах здравоохранения и образования, развития системы

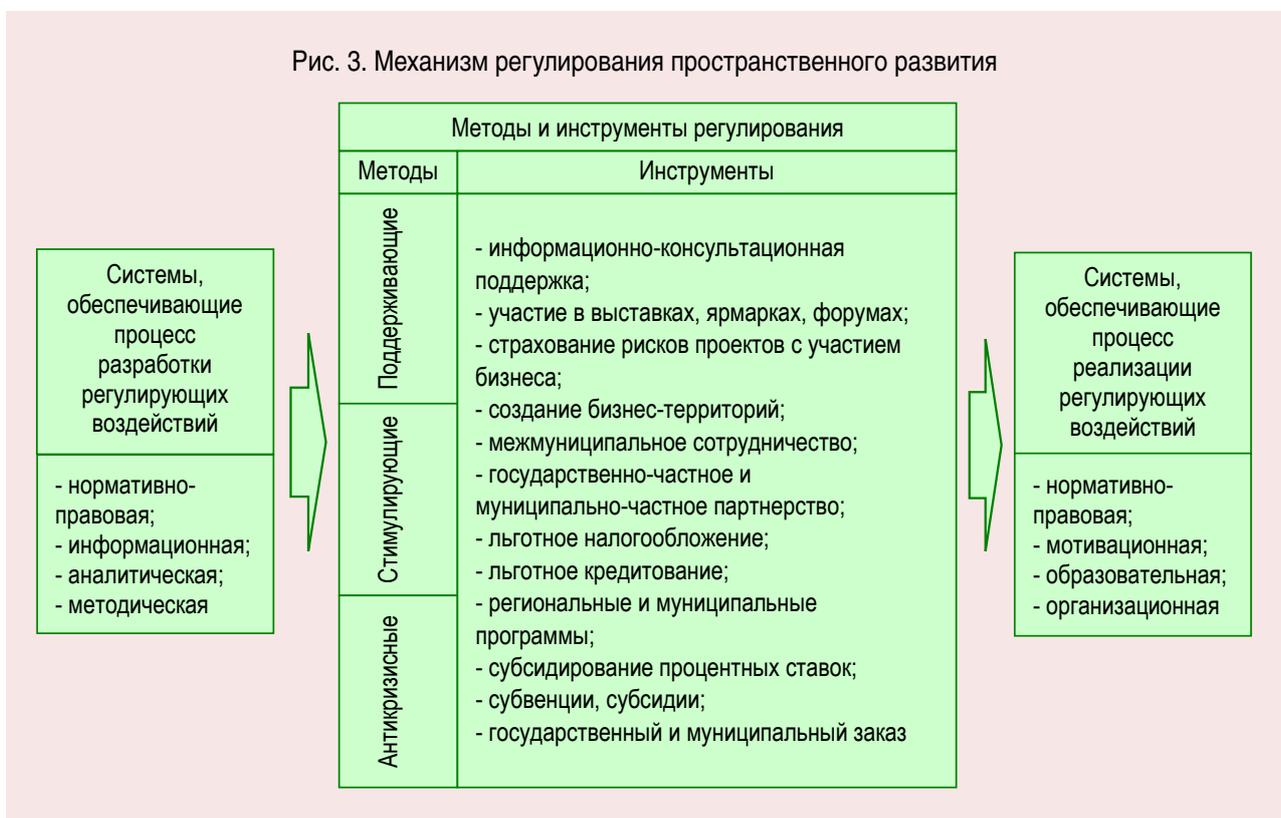
непрерывного образования, совершенствования форм и методов социального партнерства с бизнесом.

Центральное место в системе регулирования пространственного развития региона занимает механизм, объединяющий в своей структуре совокупность методов воздействия и систем, обеспечивающих выполнение главных его функций (рис. 3).

Взаимодействие всех участников социально-экономических процессов территорий происходит в рамках правового поля, правила поведения на котором разрабатываются субъектами регулирования. Система нормативно-правового обеспечения призвана создать институциональные рамки для осуществления деятельности всех участников: это нормативные акты, принимаемые субъектом РФ и муниципальными образованиями, и пакет стратегических документов, определяющих направления регулирования пространственного развития территорий.

Разработке регулирующих воздействий предшествуют сбор, систематизация и анализ информации, которая представлена данными государственной статистики, анкетирования,

Рис. 3. Механизм регулирования пространственного развития



экспертных оценок, мониторингов, рейтингов, отчетности муниципальных образований и субъекта РФ, научных работ отечественных и зарубежных изданий. Обработка значительных информационных массивов требует методического обеспечения, позволяющего в ходе анализа выявить особенности пространственного развития и обуславливающие их факторы, тенденции, угрозы, проблемы и возможности их преодоления, т.е. сформировать основу для выбора методов и инструментов государственного воздействия. В процессе реализации регулирующего воздействия важную роль играет обеспечивающая система, формирующая мотивы в триаде: органы управления — население — бизнес, нацеленная на установление партнерских отношений в ходе решения стратегических задач по снижению неравномерности социально-экономического развития. Выделим также и образовательное обеспечение регулирования пространственного развития, способствующее повышению квалификации, освоению новых знаний, умений навыков. Роль связующего звена между указанными обеспечивающими системами играет организационное обеспечение, включающее совокупность институциональных структур, формирующих благоприятную среду для взаимодействия как субъектов регулирования, так и представителей бизнеса и населения.

Ключевой составляющей механизма регулирования пространственного развития региона является совокупность методов и инструментов, выбор использования которых определяется следующими, по нашему мнению, основополагающими принципами: содействия реализации потенциала территории, дифференцированного подхода и нацеленности на решение стратегических задач. Отличительная особенность механизма, направленного на снижение социально-экономического неравенства в развитии муниципалитетов, — обусловленность выбора инструментов воздействия стадией неравномерности, соответствующей степени разобщенности между районами по социально-экономическим параметрам. По мере нарастания различий и смене стадий неравномерности (дифференциация — асимметрия — поляризация) изменяется и характер используемых инструментов (поддерживающие — стимулирующие — антикризисные). Отметим также, что на

внутрирегиональное социально-экономическое неравенство оказывает влияние значительное количество факторов, различающихся по содержанию, характеру, длительности и направленности воздействия. Поэтому в условиях, когда внешняя среда отличается нестабильностью и наличием случайных явлений, использование некоторых методов не может быть жестко заданным на длительный период времени. Это подчеркивает необходимость формирования гибкой и мобильной системы регулирования, способной оперативно реагировать на любые изменения путем выбора таких инструментов, которые наилучшим образом учитывают свойства и особенности региональной социально-экономической системы, закономерности ее функционирования.

Заключение

Подводя итоги, следует отметить, что регулирование пространственного развития региона, направленное на снижение социально-экономического неравенства, необходимо рассматривать как одно из приоритетных направлений деятельности органов власти и управления. Очевидно, что каждый регион имеет свои особенности и свои проблемы, что обуславливает применение различных инструментов и методов государственного воздействия. Однако это не исключает разработку такого подхода к формированию системы регулирования пространственным развитием, который мог бы быть использован в разных регионах. При разработке подхода мы исходили из понимания неравномерности как процесса, проходящего в своем развитии три стадии, сменяющиеся под воздействием объективных и субъективных факторов, оказывая влияние на которые можно снизить различия между территориями. Основу подхода к регулированию пространственного развития составляют принципы, опираясь на которые в ходе воздействия на социально-экономические процессы субъекты регулирования стимулируют развитие и саморазвитие муниципальных образований, учитывают их особенности и закономерности функционирования, ориентируют на решение стратегических задач. При выборе методов и инструментов регулирования следует принять во внимание стадию неравномерности социально-экономического развития муниципального образования, что позволит достичь наибольшего эффекта.

Результаты исследования вносят вклад в развитие теоретической науки, что заключается в уточнении понятия «неравномерность социально-экономического развития» и обосновании подхода к регулированию пространственного развития региона. Практическая значимость работы обусловлена возможностью использования предложенного подхода в деятельности органов власти и управления региона и местного самоуправления для решения проблемы снижения внутрирегионального социально-экономического неравенства.

Литература

1. Шваб К. Четвертая промышленная революция: пер. с англ. М.: Эксмо, 2016. 208 с.
2. Блауг М. Экономическая мысль в перспективе: пер. с англ. Изд. 4-е. М.: Дело Лтд, 1994. 720 с.
3. Тюнен И. Изолированное государство: пер. с нем. М.: Экономическая жизнь, 1926. 326 с.
4. Palander T. *Beiträge zur Standortstheorie*. Uppsala: Almqvist & Wiksell, 1935. 419 p.
5. Myrdal G. *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. London: Duckworth, 1957.
6. Perroux F. Les investissements multinationaux et l'analyse des poles de developpement et des poles d'integration. *Revue Tiers-Monde*, 1968, vol. 9, no. 34, pp. 239–265.
7. Richardson H.W. *Regional Growth Theory*. London: MacMillan, 1973. 272 p.
8. Friedmann J. *The Politics of Alternative Development*. Cambridge: Blackwell Publisher, 1992. 212 p.
9. Krugman P. Increasing returns and economic geography. *Journal of Political Economy*, 1991, vol. 99, no. 3, pp. 483–499.
10. Fujita M., Krugman P. When is the economy monocentric: von Thunen and Chamberlin unified. *Regional Science and Urban Economics*. 1995, vol. 25, no. 4, pp. 505–528.
11. Баранов С.В. Технологии оценки неоднородности социально-экономического развития регионов Российской Федерации: проблемы и решения // Экономическая наука современной России. 2009. № 3 (46). С. 48–55.
12. Зубаревич Н.В. Социально-экономическое развитие регионов: мифы и реалии выравнивания // SPERO. 2008. № 9. С. 7–22.
13. Коломак Е.А. Межрегиональное неравенство в России: экономический и социальный аспекты // Пространственная экономика. 2010. № 1. С. 26–35.
14. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. Изд. 6-е, стер. М.: ЛИБРОКОМ, 2012. 368 с.
15. Минакир П.А. Мнимые и реальные диспропорции экономического пространства // Пространственная экономика. 2008. № 4. С. 5–18.
16. Пчелинцев О.С. Региональная экономика в системе устойчивого развития. М.: Наука, 2004. 258 с.
17. Анимича Е.Г., Иваницкий В.П., Пешина Э.В. В поисках новой парадигмы регионального развития. Екатеринбург: УрО РАН, 2005. 108 с.
18. Регион в новой парадигме пространственной организации России / под общ. ред. А.И. Татаркина. М.: Экономика, 2007. 751 с.
19. Губанова Е.С., Клещ В.С. Методологические аспекты анализа уровня неравномерности социально-экономического развития регионов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. Т.10. № 1. С. 58–75. DOI:10.15838/esc.2017.1.49.4
20. Победин А.А. Внутрирегиональная дифференциация социально-экономического развития: методология анализа и политика регулирования. Екатеринбург: УрАГС, 2010. 199 с.
21. Полюнев А.О. Межрегиональная экономическая дифференциация. Методология анализа и государственного регулирования. Изд. 2-е. М.: Едиториал УРСС, 2011. 208 с.
22. Чепик А.Е. Вопросы прогнозирования внутрирегиональной неравномерности экономического развития региона // Экономические науки. 2014. № 12 (121). С. 129–134.
23. Губанова Е.С. Методика оценки неравномерности социально-экономического развития // Проблемы развития территории. 2018. № 6(98). С. 30–41. DOI:10.15838/ptd.2018.6.98.2
24. Ворошилов Н.В. Управление развитием территорий: проблемы и методическое обеспечение // Проблемы развития территории. 2015. № 6 (80). С. 171–185.

25. Ускова Т.В. Региональная политика по развитию муниципальных образований. Вологда: ВолНЦ РАН, 2017. 136 с.
26. Сжатие социально-экономического пространства: новое в теории регионального развития и практике его регулирования / под ред. С.С. Артоболевского, Л.М. Синцера. М.: Эслан, 2010. 428 с.
27. Agnew J. The new global economy: time – space compression, geopolitics, and global uneven development. *Journal of World System Research*, 2001, vol. 7, no. 2, pp. 133–154.
28. Harvey D. *The Conditional of Postmodernity: An Enquiry into the Origin of Cultural Change*. Cambridge, 1990. 230 p.
29. Boudeville J. *Les espaces économiques*. Paris, 1970. 126 p.
30. Lasuen J.R. On growth poles. *Urban Studies*, 1969, no. 6, pp. 137–152.
31. Pottier P. Axes de communication et development economique. *Revue economique*, 1963, vol. 14, pp. 58–132.
32. Кожевников С.А. Стратегия пространственного развития Российской Федерации и перспективы трансформации российского пространства // Вопросы территориального развития. 2018. № 3 (48). С. 1–9.
33. Князева Е.Н., Курдюмов С.П. Антропный принцип в синергетике // Вопросы философии. 1998. № 3. С. 62–79.
34. Родоман Б.Б. Районирование как обладание пространством // Региональные исследования. 2017. № 3 (57). С. 4–12.
35. Шитова О.А. Экономическое зонирование как предпосылка совершенствования территориального развития // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2012. № 7 (43). URL: <http://uecs.ru/marketing/item/1454-2012-07-20-06-10-45> (датаобращения: 14.08.2019)
36. Antunez K., Vaccaïni B., Guérois M., Ysebaert R. Disparities and territorial discontinuities in France with its new regions: a multiscalar and multidimensional interpretation. *Economics and Statistics*, 2017, vol. 497–498, pp. 19–41.
37. Fan S., Kanbur R., Zhang X. China's regional disparities: experience and policy. *Review of Development Finance*, 2011, vol. 1, pp. 47–56.
38. Зубаревич Н.В. Развитие российского пространства: барьеры и возможности российской политики // Мир новой экономики. 2017. № 2. С. 46–57.
39. Татаркин А.И. Формирование региональных институтов пространственного развития Российской Федерации // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2012. № 6 (24). С. 42–59.

Сведения об авторах

Елена Сергеевна Губанова – д.э.н., профессор, заведующий кафедрой, Вологодский государственный университет (160002, Российская Федерация, г. Вологда, ул. Гагарина, 81, оф. 309; e-mail: gubanova_elena@mail.ru)

Виктория Сергеевна Клещ – соискатель, Вологодский государственный университет (160000, Российская Федерация, г. Вологда, ул. Ленина, д. 15; e-mail: korennikova@gmail.com)

Gubanova E.S., Kleshch V.S.

Overcoming Socio-Economic Inequality as a Condition for Sustainable and Balanced Spatial Development of the Region

Abstract. As the spatial structure of the economy is undergoing transformation, we observe the aggravation of a number of problems that hinder sustainable development of constituent entities of the Russian Federation; and a special place among them belongs to significant intraregional differences in socio-economic parameters. Overcoming spatial disparities should become an imperative for the development of the country and its regions in the long term. This confirms the need for further scientific understanding

of the complex of issues related to the improvement of regulation of spatial development of regions; this determines the goal of our paper. In the course of the study conducted on the materials of the Vologda Oblast, we have found out that the majority of municipalities have an asymmetrical type of development with increasing differences between the areas of concentration of economic activity near major cities in the region and the rest of the territory; this indicates the process of compression of space. The paper proposes an approach to state regulation of spatial development of the region, based on its representation, on the one hand, as a complex system, and on the other hand, as a socio-economic area. Scientific novelty of the approach lies in the fact that it is based on principles and methods that help promote the development and self-development of municipalities, take into account their features and patterns of functioning, and orient municipalities toward solving strategic problems. The study is based on methods such as system analysis and system synthesis, generalization, comparison, and comparative analysis. The results of the study can be used in the activities of regional authorities and local government. Theoretical generalizations contained in the article can be used as materials for scientific discussion.

Key words: uneven socio-economic development, spatial development, region, municipalities, Vologda Oblast.

Information about the Authors

Elena S. Gubanova – Doctor of Sciences (Economics), Professor, head of department, Vologda State University (81, Gagarin Street, office 309, Vologda, 160002, Russian Federation; e-mail: gubanova_elena@mail.ru)

Victoriya S. Kleshch – degree-seeking applicant, Vologda State University (15, Lenin Street, Vologda, 160000, Russian Federation; e-mail: korennikova@gmail.com)

Статья поступила 03.09.2019.