

## Методологический подход и инструментарий обеспечения сбалансированного пространственного развития региона\*



**Дамир Ахнафович  
ГАЙНАНОВ**

Институт социально-экономических исследований УФИЦ РАН  
Уфа, Республика Башкортостан, Российская Федерация  
e-mail: 2d2@inbox.ru  
ORCID: 0000-0002-2606-2459; ResearcherID: O-5141-2015



**Ринат Фазлtdинович  
ГАТАУЛЛИН**

Институт социально-экономических исследований УФИЦ РАН  
Уфа, Республика Башкортостан, Российская Федерация  
e-mail: gataullin.r2011@yandex.ru  
ORCID: 0000-0002-7459-9728; ResearcherID: 2338365



**Айсылу Гарифулловна  
АТАЕВА**

Институт социально-экономических исследований УФИЦ РАН  
Уфа, Республика Башкортостан, Российская Федерация  
e-mail: Ice\_lu@mail.ru  
ORCID: 0000-0002-2835-0147; ResearcherID: 2338389

\* Исследование выполнено в рамках государственного задания УФИЦ РАН № 075-00504-21-00 на 2021 г.

**Для цитирования:** Гайнанов Д.А., Гатауллин Р.Ф., Атаева А.Г. Методологический подход и инструментарий обеспечения сбалансированного пространственного развития региона // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2021. Т. 14. № 2. С. 75–91. DOI: 10.15838/esc.2021.2.74.5

**For citation:** Gainanov D.A., Gataullin R.F., Ataeva A.G. Methodological approach and tools for ensuring region's balanced spatial development. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2021, vol. 14, no. 2, pp. 75–91. DOI: 10.15838/esc.2021.2.74.5

**Аннотация.** В процессе трансформации пространственной структуры экономики вследствие концентрации трудовых, финансовых и иных ресурсов в агломерациях и «оголения» периферии регионов обостряется ряд существенных проблем, которые угрожают сбалансированности внутри- и межрегионального развития. Одной из них является значительная дифференциация муниципальных образований регионов России по уровню социально-экономического развития. Возникает дилемма выбора вектора региональной пространственной политики: либо поддержка развития точек роста (агломерации, особые экономические зоны, территории опережающего социально-экономического развития), либо снижение социально-экономического неравенства за счет дополнительной поддержки развития периферии. В исследовании с помощью интеграции концепций опорного каркаса и субрегионального подхода предложен методологический подход к сбалансированному пространственному развитию региона. В его рамках на территории региона выделяются естественные субрегионы, являющиеся элементами опорного экономического каркаса территории, и искусственные субрегионы, в основе функционирования которых лежит межмуниципальное сотрудничество. Сущность подхода заключается в установлении баланса между регулированием естественных экономических процессов в регионе (например, институциональное оформление и снижение негативных эффектов агломераций) и государственной поддержкой развития депрессивных территорий (например, формирование программных субрегионов). Его использование в практике регионального управления позволяет сформировать методологическую базу для разработки стратегических документов пространственного развития региона, экономических, организационных, институциональных и социальных инструментов региональной политики. Предложен комплекс инструментов для повышения сбалансированности пространственного развития Республики Башкортостан, связанных с развитием естественных субрегионов, которые уже сами по себе являются объективными точками роста региона, а также направленных на стимулирование экономического саморазвития депрессивных и периферийных территорий Республики Башкортостан.

**Ключевые слова:** пространственное развитие, опорный каркас, каркас расселения, субрегиональный подход, программный субрегион, агломерация, муниципальное образование, теория центральных мест, теория полюсов развития.

### Введение

За последние годы практически все регионы России столкнулись с качественными сдвигами в пространственном развитии. Это коснулось и Республики Башкортостан, особенностью которой является территориальное размещение между крупнейшими городами-миллионниками Приволжского и Уральского федеральных округов. Вследствие стягивания экономического пространства вокруг столицы региона и оттока ресурсов из периферии республики в соседние города-миллионники происходит сегрегация муниципалитетов по социально-экономическому развитию. Помимо этого, к особенностям пространственного развития Республики Башкортостан можно отнести дробность муниципального деления (второе место в России по количеству муниципальных образований, в том числе второе место по количеству сельских поселений),

небольшое количество городских округов как центров экономического развития, наличие значительной площади депрессивных территорий, в основном на периферии региона, а также стагнирующих моногородов. Кроме того, неэффективность действующей региональной пространственной политики и инвестиционных решений в Республике Башкортостан усиливают диспропорции межмуниципального развития.

Целью работы является поиск методологического подхода к обеспечению сбалансированного пространственного развития региона, который бы позволил учесть особенности территорий и создать основу для формирования устойчивой управленческой политики. Реализация методологического подхода будет рассмотрена на примере Республики Башкортостан.

### Методология исследования

Статья включает в себя четыре составные части: теоретические подходы к пространственному развитию региона, анализ характера трансформации ряда пространственных каркасов Республики Башкортостан, методологический подход к сбалансированному развитию региона, направления практической реализации методологического подхода.

Вначале уточним основные категории, которые будут использованы в работе.

*Агломерации Республики Башкортостан.* Виды, состав и структура агломераций Республики Башкортостан официально в нормативных актах не утверждены, поэтому мы будем придерживаться состава агломераций согласно Схеме территориального планирования Республики Башкортостан, но применительно к сетке муниципального деления: Уфимская моноцентрическая городская агломерация (ядро – г. Уфа, Благовещенский, Иглинский, Кармаскалинский, Кушнаренковский, Уфимский и Чишминский муниципальные районы); Южно-Башкортостанская полицентрическая городская индустриальная агломерация (городские округа Стерлитамак и Салават, Ишимбайский и Стерлитамакский муниципальные районы); Нефтекамская моноцентрическая малая городская агломерация (городские округа Нефтекамск и Агидель, Краснокамский и Янаульский муниципальные районы); Нефтесервисная полицентрическая малая городская агломерация Октябрьский – Туймазы (городской округ город Октябрьский и Туймазинский муниципальный район).

*Периферийные территории Республики Башкортостан.* Особенность Республики Башкортостан составляет расположение столицы в географическом центре региона. В связи с этим в качестве периферийных регионов мы рассмотрели муниципальные образования, административные центры которых находятся на расстоянии более 200 км от столицы: Аскинский, Бакалинский, Белокатайский, Белорецкий, Бижбулякский, Бурзянский, Дуванский, Еремеевский, Калтасинский, Караидельский, Кигинский, Краснокамский, Куюргазинский, Мелеузовский, Мечетлинский, Татышлинский, Федоровский, Янаульский районы.

*Программные субрегионы* представляют собой экономические районы субрегионального уровня в рамках межмуниципального стратегического сотрудничества, в которых реализуются программы комплексного решения общих проблем развития. В настоящее время в Республике Башкортостан официально утверждены два таких субрегиона: 1) Северо-Восток Республики Башкортостан<sup>1</sup> (Аскинский, Белокатайский, Дуванский, Караидельский, Кигинский, Мечетлинский, Нуримановский, Салаватский районы); 2) Зауралье Республики Башкортостан<sup>2</sup> (Абзелиловский, Баймакский, Бурзянский, Зианчуринский, Зилаирский, Учалинский, Хайбуллинский районы). Эти территории традиционно являются депрессивными.

### Теоретико-методологические исследования

С точки зрения исследования экономического пространства региона выделяются следующие крупные теоретические разработки: теория центральных мест, теория полюсов развития и центров роста, концепция опорного каркаса, субрегиональный подход.

Теория центральных мест акцентирует внимание на роли населенных пунктов в качестве центров обслуживания населения, причем каждый центр в условиях идеальной равнины имеет свою шестиугольную зону обслуживания [1–3]. Конечно, реальные системы расселения такой модели не соответствуют, тем не менее теория центральных мест послужила основой для построения иерархической классификации населенных пунктов и теорий их размещения.

Теория полюсов роста (основатель – Ф. Перру [4]) определяет под «полюсом роста» отрасли промышленности, отдельные предприятия, впоследствии отдельные территории, создающие «импульсы развития», которые оказывают влияние на территориальную структуру

<sup>1</sup> Постановление Правительства Республики Башкортостан от 9 ноября 2011 года № 395 «О среднесрочной комплексной программе социально-экономического развития северо-восточных районов Республики Башкортостан на 2011–2015 гг.» (в ред. от 16 июля 2015 № 269).

<sup>2</sup> Постановление Правительства Республики Башкортостан от 24 февраля 2011 года № 38 «О среднесрочной комплексной программе экономического развития Зауралья на 2011–2015 гг.» (в ред. от 16 июля 2015 № 269).

хозяйства и ее динамику. Данная теория получила широкое распространение среди российских исследователей и практиков регионального планирования [5–6]. Практика показывает, что подобные полюса роста, особенно в современных условиях агломерирования территорий, развиваются не столько за счет собственных источников, сколько за счет «перераспределения богатства» в пользу наиболее сильных экономических фокусов [7], а выстраивание региональной политики за счет стимулирования развития полюсов роста не только неэффективно, но и может привести к значительной сегрегации территории.

Иной подход к пространственному развитию предполагает теория опорного каркаса [8–9], под которым понимается сочетание главных фокусов (в масштабах страны речь идет о крупных городах и городских агломерациях, в масштабах регионов – о городах и крупных поселках городского типа [10]) экономической, политической и культурной жизни региона и соединяющих их магистральных линий. В практике территориального планирования преимущественно используются три вида каркаса: урбанистический, природно-экологический, историко-культурный [11]. Однако если рассмотреть документы стратегического планирования регионов, то там упоминается гораздо больше каркасов (в ходе анализа схем территориального планирования регионов России С.И. Яковлева выделила 15 видов каркасов). При этом каждый вид рассматривается как самостоятельная и самодостаточная структура, тогда как в реальности они тесно взаимосвязаны и образуют единую систему [12].

Некоторые авторы попытались синтезировать все три теории. Например, И.П. Смирнов сформулировал новое понятие – «опорный центр развития территории» – населенный пункт, выполняющий обслуживающие функции по отношению к тяготеющей территории, имеющий устойчивую экономическую базу с пропульсивными видами деятельности и включенный в опорный каркас рассматриваемой территории [7].

В основной части современных исследований внутрирегиональное пространственное планирование рассматривается либо с точки

зрения устойчивости [13] или даже «местной самоустойчивости» [14], либо специализации территорий [15], либо агломерационных, урбанизационных процессов и их роли в пространственном развитии региона [16–19].

И.А. Тажитдинов предлагает экономико-административный субрегиональный подход к пространственному развитию [20], когда внутри региона как субъекта Федерации выделяют новые формы структурной организации хозяйственного пространства – субрегионы, представляющие собой зону консолидации полномочий, потенциала и ресурсов для решения социально-экономических проблем развития территорий. Как правило, в субрегионы объединяются муниципальные образования со схожими проблемами социально-экономического развития, устойчивыми экономическими связями, наличием точек роста или предпосылок для их создания. В субрегионе отсутствуют признаки административной единицы, нет органов управления, он создается на ограниченный период, управление им реализуется через программу развития на основе межмуниципального сотрудничества. Подобные субрегионы есть в Республике Башкортостан (Зауралье и Северо-Восток).

Базовые положения всех теоретических подходов так или иначе проявляются в пространственном развитии региона: крупнейшие города выступают центрами притяжения населения, финансовых и иных ресурсов, формируя агломерации (центростремительные потоки, устремленные с окружающей территории в город в теории центральных мест), одновременно транслируя экономические эффекты на периферию агломерации (центробежные импульсы в теории полюсов роста). Усиливается межмуниципальная и межрегиональная интеграция (внутренние и внешние связи узлов опорного каркаса), в ряде регионов появляются те или иные виды субрегионов (управленческие округа в Свердловской области, программные субрегионы в Республике Башкортостан). Однако если в качестве целевой установки региональной политики принимать необходимость обеспечения межмуниципальной сбалансированности, то применять эти теории в чистом виде в современных условиях невозможно.

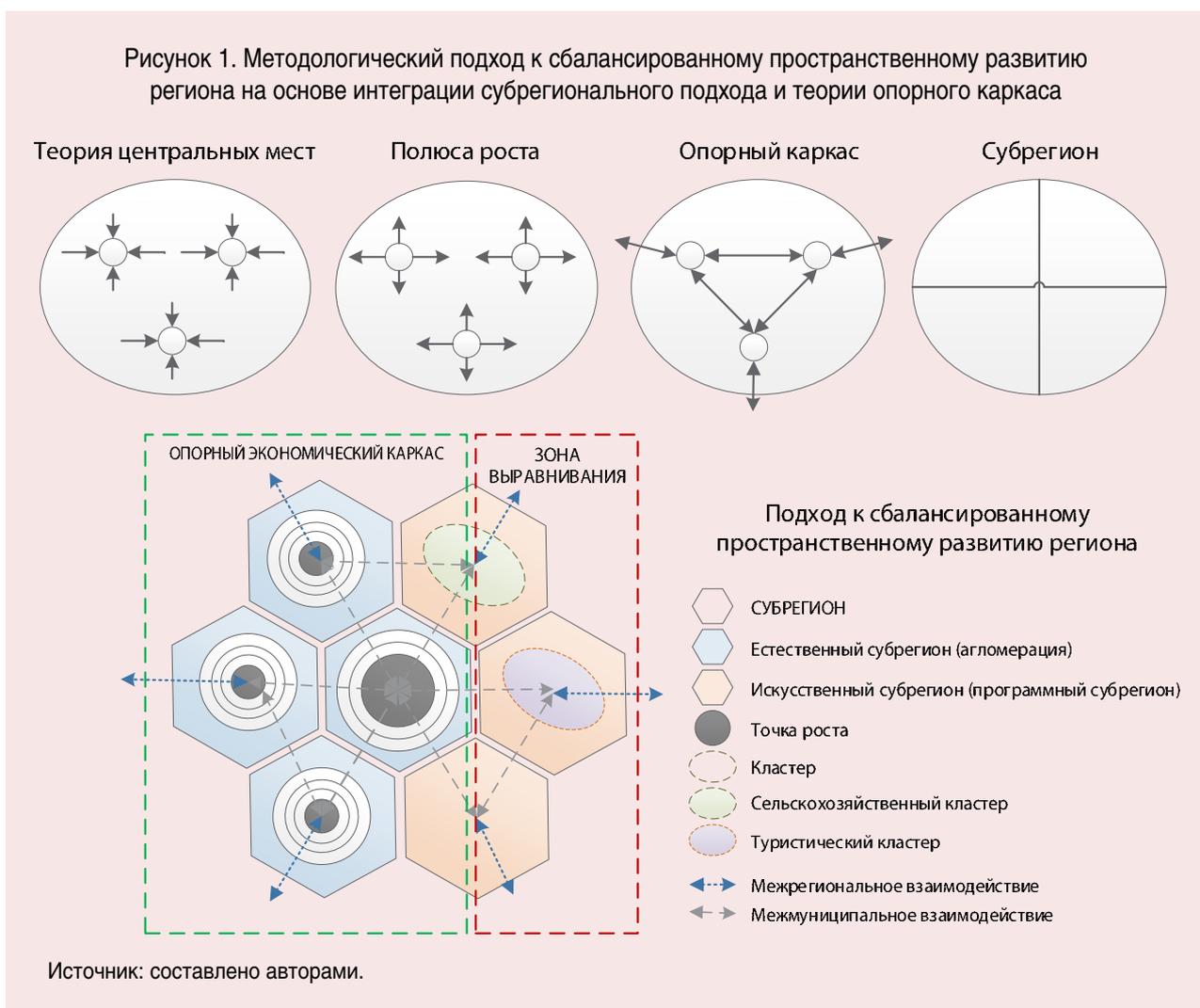
**Методологический подход к пространственному развитию**

Мы предлагаем методологический подход к сбалансированному пространственному развитию региона, основанный на конвергенции субрегионального подхода и теории опорного каркаса региона (рис. 1).

Суть подхода заключается в том, что территория региона делится на субрегионы, часть из которых является опорным экономическим каркасом, а часть – зоной выравнивания для обеспечения сбалансированного пространственного развития. Причем субрегион – это не просто форма географического или экономического разделения территории региона на подрегионы, некоторые муниципальные образования могут входить в два и более субрегиона, некоторые – вообще не относиться ни к одному субрегиону.

К основным положениям методологического подхода можно отнести следующие:

1. Субрегионом является любая форма интеграции муниципальных образований внутри региона (агломерация, кластер, особая экономическая зона, территория опережающего социально-экономического развития, программный субрегион, управленческий округ), которая может носить как административный, так и неадминистративный характер. Субрегион может формироваться «снизу» в силу объективных причин – естественный субрегион (например, агломерация), или «сверху» для решения конкретных управленческих задач (управленческий округ, программный субрегион). Ключевая цель формирования субрегиона – интеграция усилий муниципальных образований для комплексного развития или решения проблем конкретной территории внутри региона.



2. В качестве опорного экономического каркаса региона выступают агломерации. Это объективный факт, который региональные органы государственной власти игнорировать не могут. Более того, они должны возглавить этот процесс путем создания условий для институционального оформления агломераций и организации в них эффективных механизмов межмуниципального сотрудничества, что позволит снизить отрицательные агломерационные эффекты для близлежащих территорий и обеспечить баланс развития в них. Для этого предлагается воспринимать агломерацию как опорный субрегион регионального развития и обеспечить его институциональное оформление (например, в виде договорной формы). Институционально оформленные агломерации с четкими функциональными ролями и наличием эффективных форм межмуниципального взаимодействия становятся полюсами роста региона.

3. Территории региона, не включенные в агломерации, должны быть зоной выравнивания (а также повышенного регионального внимания и дополнительных инвестиций), в них по необходимости можно создавать искусственные субрегионы. Ключевым здесь является вопрос специализации субрегиона, которая позволит целенаправленно комплексно развиваться группе муниципальных образований. В связи с этим для таких субрегионов подходит кластерная модель развития (агрокластер, туристический кластер и др.), что поможет определить функциональные роли муниципалитетов субрегиона, привлечь дополнительные инвестиционные средства, организовать межмуниципальное сотрудничество. При отсутствии явной специализации формой субрегиона может служить программный субрегион, искусственно формирующийся в рамках региональной политики развития комплекса муниципальных образований (например, депрессивные территории, периферийные районы и др.).

4. Основой развития и естественных, и искусственных субрегионов является межмуниципальное сотрудничество. Любой субрегион – это форма объединения муниципалитетов, долгосрочная эффективность такого объединения обеспечивается не только вниманием и инвестициями региональных властей, но и тем, как организовано в нем межмуниципальное сотрудничество.

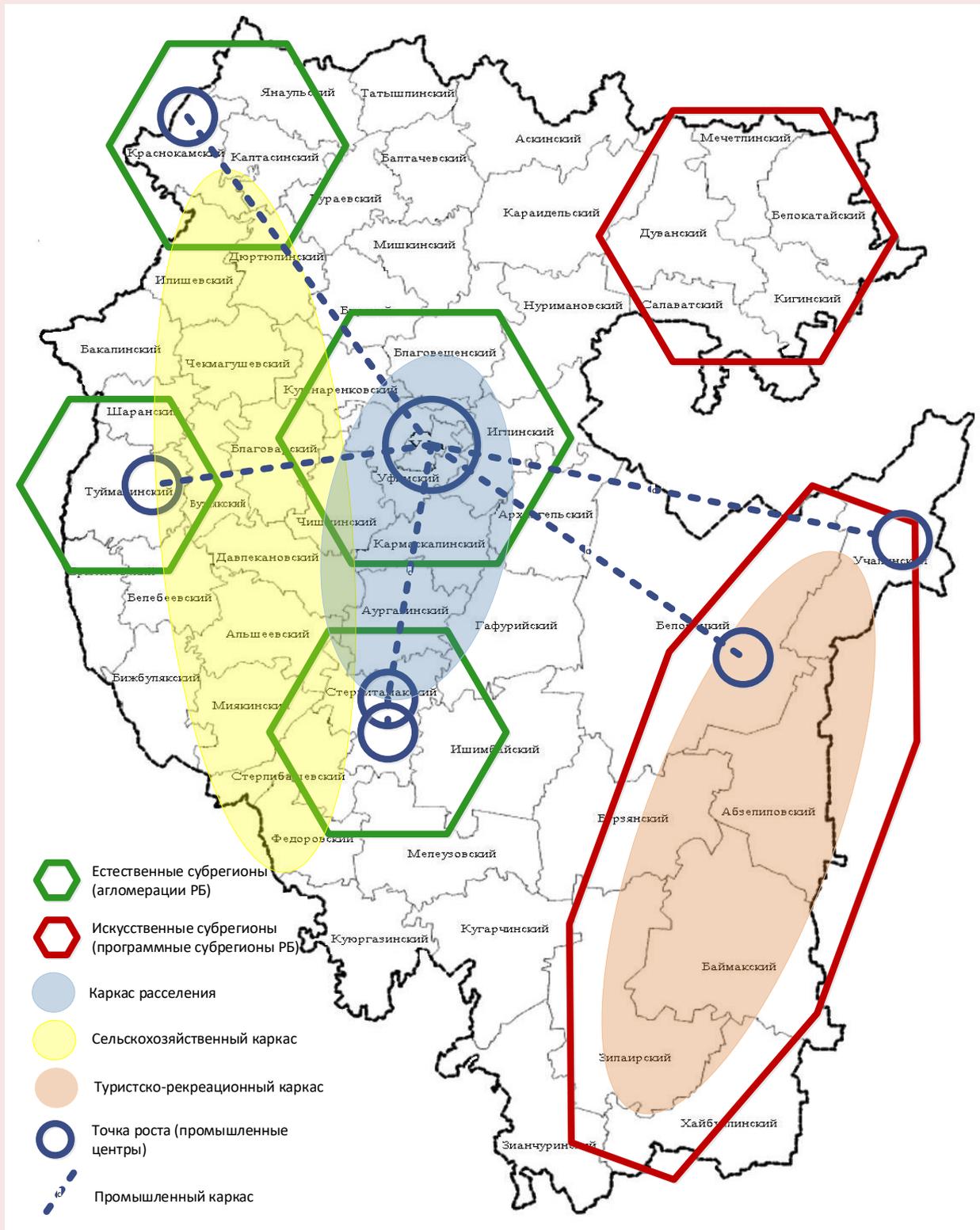
Реализация подхода на примере Республики Башкортостан представлена на *рисунке 2*. Особенностью Республики Башкортостан выступает объективное формирование четырех агломераций (Уфимская агломерация; Южно-Башкортостанская агломерация; Нефтекамская агломерация; Октябрьский – Туймазинская агломерация), относительно удаленных друг от друга, формирующих фактически «опорный квадрат» экономического развития региона в центре и на западе республики. В агломерациях сосредотачивается основная часть промышленного производства, инвестиций, рабочих мест; их формирование является объективным процессом.

На правой части карты (см. рис. 2) располагаются традиционно депрессивные территории. В 2011 году были разработаны и приняты программы развития двух субрегионов Республики Башкортостан – Зауралья и северо-восточных районов, к которым относятся выделенные территории. Целями программ выступили создание благоприятных условий для экономики и социальной сферы при бережном отношении к природным ресурсам (Северо-Восток) и устойчивое социально-эколого-экономическое развитие территорий для улучшения качества жизни населения (Зауралье). Эти программы стали первой попыткой политической концентрации внимания на проблемах разбалансировки развития территорий Республики Башкортостан, создания точек роста.

Рассмотрим, как за последние 10 лет трансформировался ряд пространственных каркасов республики.

*Промышленный каркас* региона образуется за счет крупных и средних предприятий, которые влияют на экономическое развитие. Оценить его можно как по количеству предприятий, так и по результатам их деятельности. Промышленный каркас Республики Башкортостан с каждым годом все больше «сжимается» вокруг столицы. Если в 2010 году в столице было сосредоточено 56% всего объема производства, то в 2019 году – уже 61%. Доля Уфимской агломерации выросла с 61,6 до 65,3%. Фактически на долю всех четырех агломераций (включающих 17 муниципальных образований) приходится 90,2% всей экономической деятельности республики. Доля остальных 45 муниципалитетов за последние 10 лет снизилась с 11,6 до 9,8%.

Рисунок 2. Пространственное развитие Республики Башкортостан



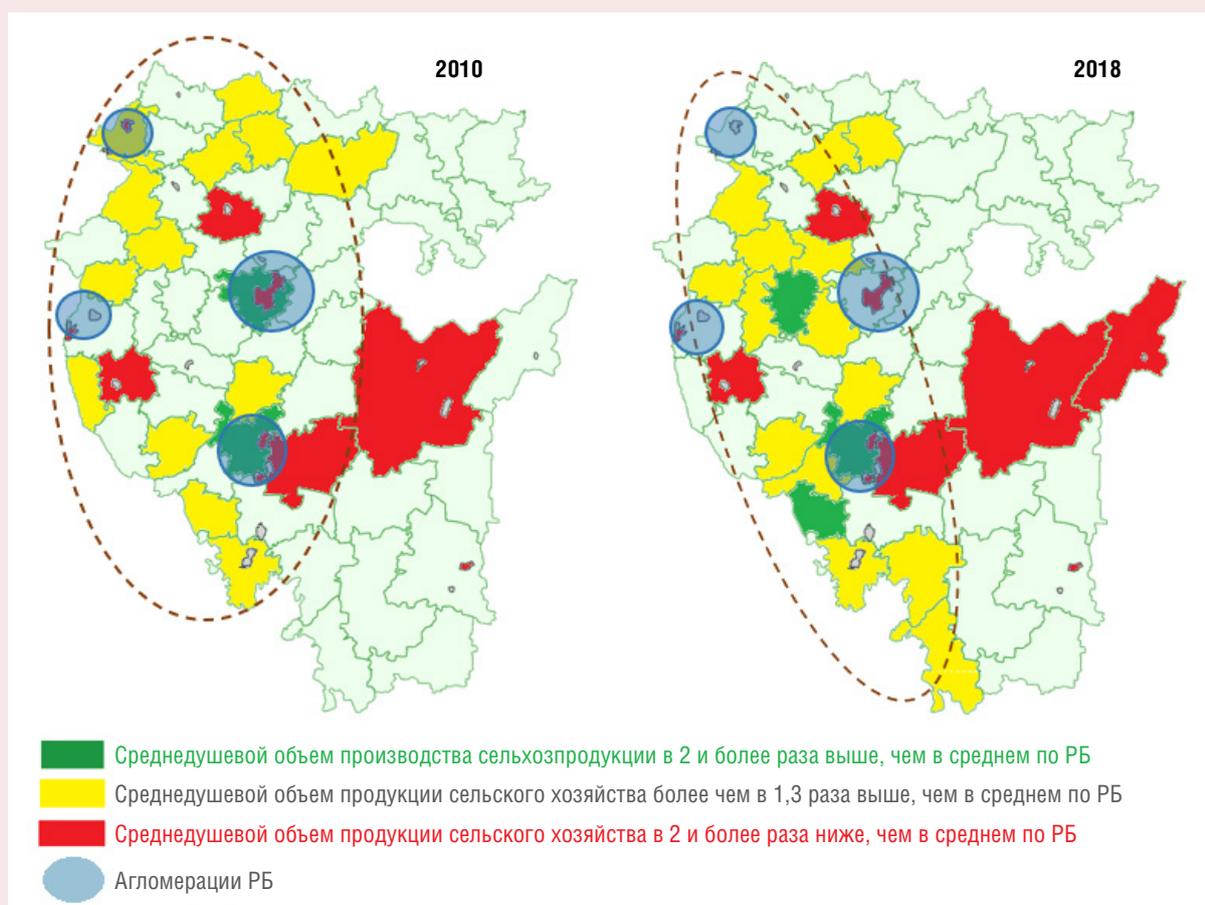
Источник: составлено авторами.

Кроме того, ситуация с территориальным размещением инвестиций усиливает межмуниципальные диспропорции. Например, анализ крупнейших инвестиционных проектов, реализованных в Республике Башкортостан, показывает, что все они приходятся либо на крупнейшие городские округа (5 из 12 проектов), либо на территории, расположенные рядом с крупными городами. Подобные решения территориального размещения крупнейших инвестиционных проектов понятны и очевидны – инвестор выбирает территории со сложившейся инфраструктурой и более благоприятными условиями для бизнеса. Но, тем не менее, это также сказывается на перспективе дальнейшей сегрегации территорий по уровню социально-экономического развития.

*Сельскохозяйственный каркас* региона характеризуется размещением в его пределах ареалов распространения различных культур или видов сельхозпроизводства [21]. В исследованиях используются разные показатели сельскохозяйственной специализации региона в статике и динамике, в нашем случае рассмотрено территориальное производство сельхозпродукции, скорректированное на душу населения по муниципалитетам республики (рис. 3).

Красная зона низких значений производства сельхозпродукции за последние девять лет не изменилась – это все городские округа Республики Башкортостан и промышленно развитые муниципальные районы, на территориях которых есть городские поселения. Интересна пространственная трансформация лидеров

Рисунок 3. Объем продукции сельского хозяйства на душу населения по муниципальным районам и городским округам Республики Башкортостан



Источник: составлено на основе информации Базы данных муниципальных образований Росстата. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/munst.htm>

сельхозпроизводства республики. Из рисунка 3 видно, что сельскохозяйственный каркас за эти годы «вытянулся» вдоль крупнейших агломераций, обеспечивая их производством сельхозпродукции.

*Каркас расселения* населения формируется как иерархическая система поселений, где ядрами являются агломерации, в которых ведущую роль играют крупнейшие и крупные города [22].

В четырех агломерациях Республики Башкортостан в 2019 году проживало почти  $\frac{2}{3}$  населения региона (62,1%, в 2006 году – 57,9%), в том числе в Уфимской агломерации – 36,5% (32,7% в 2006 году; *таблица*). При этом численность и доля жителей депрессивных территорий снизились, что свидетельствует о перетоке населения Республики Башкортостан из депрессивных и приграничных территорий в крупнейшие города и агломерации. Это можно проиллюстрировать через миграционные потоки в регионе. В период 2010–2019 гг. суммарный положительный миграционный прирост был характерен только для 5 из 54 районов республики, все они расположены рядом с крупнейшими городами (Уфа, Стерлитамак). В остальных районах наблюдался отток насе-

ления, причем чем дальше муниципальный район находится от столицы, тем значительнее отток.

#### **Направления пространственного развития Республики Башкортостан на основе методологического подхода**

Рассмотрим реализацию предложенного методологического подхода применительно к Республике Башкортостан. Весь комплекс общих направлений пространственного развития представлен на *рисунке 4*.

Весь комплекс направлений разделен на три части: общие направления, естественные (агломерации) и искусственные (программные субрегионы и депрессивные территории) субрегионы.

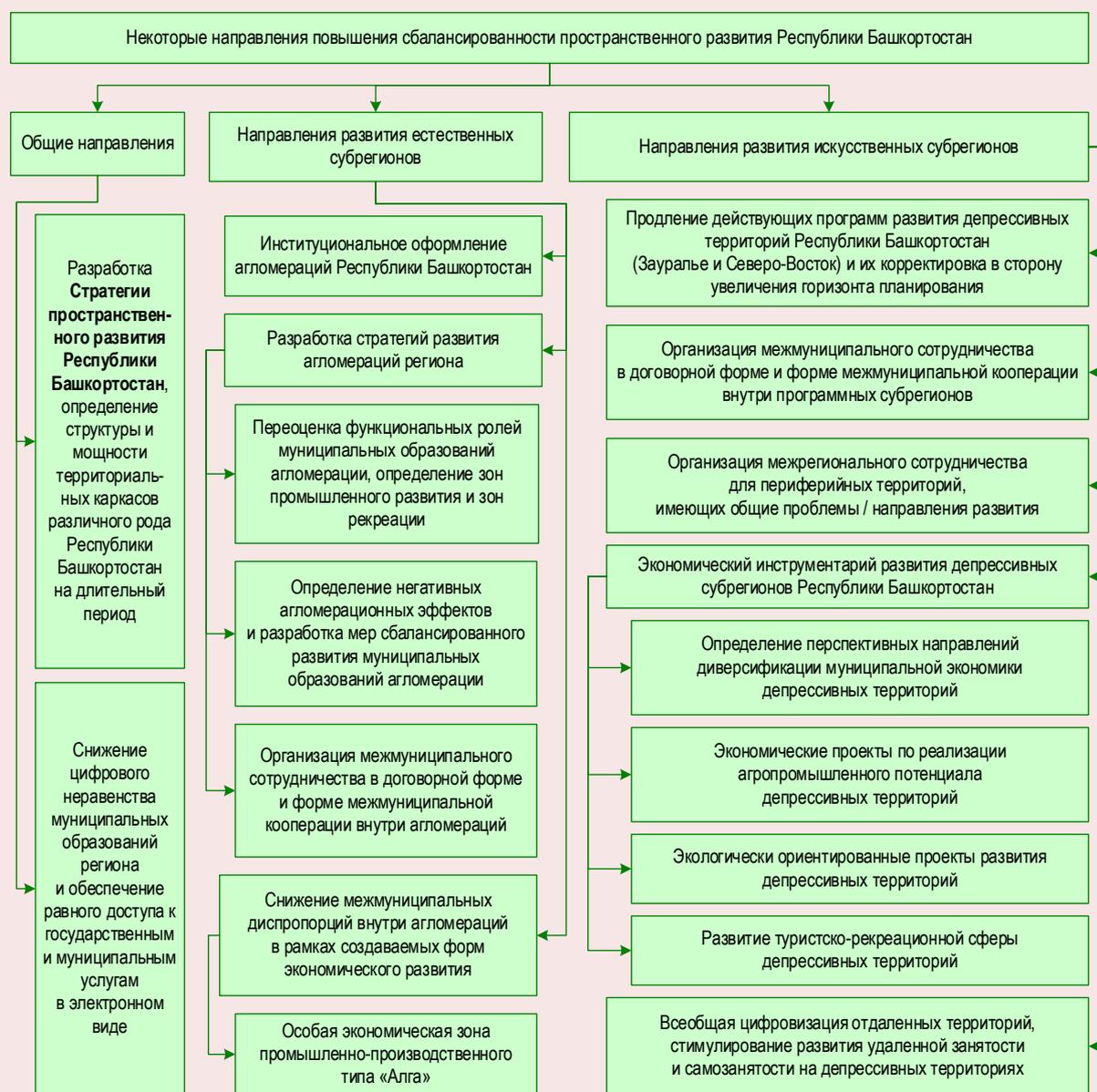
#### *Общие мероприятия*

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р была утверждена Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, в которой указано, что «целью пространственного развития страны является обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации, направленного на сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни

Численность населения в группах муниципальных образований Республики Башкортостан, чел.

	2006	2010	2014	2019
<b>Агломерации</b>				
Уфимская	1323510	1331367	1415783	1472800
<i>Доля в общей численности региона, %</i>	32,7	32,9	34,9	36,5
Южно-Башкортостанская	552797	554384	563236	559280
<i>Доля в общей численности региона, %</i>	13,7	13,7	13,9	13,9
Нефтекамская	224922	227146	225811	225529
<i>Доля в общей численности региона, %</i>	5,6	5,6	5,6	5,6
Октябрьский – Туймазинская	236990	240764	244302	246531
<i>Доля в общей численности региона, %</i>	5,9	5,9	6,0	6,1
<b>Депрессивные территории</b>				
Зауралье (7 муниципальных районов и 1 городской округ)	339962	344271	329253	320572
<i>Доля в общей численности региона, %</i>	8,4	8,5	8,1	7,9
Северо-Восток (8 районов)	200123	198640	184050	174500
<i>Доля в общей численности региона, %</i>	4,9	4,9	4,5	4,3
Периферийные территории – районы на границе Республики Башкортостан (18 районов)	623643	615958	578134	548267
<i>Доля в общей численности региона, %</i>	15,4	15,2	14,3	13,6
Источник: рассчитано на основе информации Базы данных муниципальных образований Росстата. URL: <a href="https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/munst.htm">https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/munst.htm</a>				

Рисунок 4. Направления повышения сбалансированности пространственного развития Республики Башкортостан



Источник: составлено авторами.

населения, ускорение темпов экономического роста и технологического развития, а также обеспечение национальной безопасности страны»<sup>3</sup>. Вполне логично, что эту цель следует декомпозировать для регионов, пространствен-

ное развитие которых должно быть направлено на сокращение межмуниципальных различий, обеспечение их экономической безопасности.

В ряде субъектов Федерации направления пространственного развития определялись в рамках разработки стратегий социально-экономического развития. В Стратегии социально-экономического развития Республики Башкортостан на период до 2030 года не описано

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р (ред. от 31 августа 2019 г.) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

комплексное пространственное развитие региона на долгосрочную перспективу. Есть раздел «Сбалансированное развитие территорий»<sup>4</sup>, где перечислены направления по снижению дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований, носящие общий, неконкретный характер. Также в Стратегии указаны перспективы развития только двух агломераций: Уфимской и Южно-Башкортостанской, определена необходимость организации в них межмуниципального сотрудничества и схем их территориального планирования.

В целом нужна стратегия (концепция, программа) пространственного развития региона, которая бы учитывала неоднородность экономического развития муниципальных образований Республики Башкортостан и определяла направления развития текущих функциональных (субрегионы, зоны территориального развития и др.), каркасных (опорный каркас и ось развития), система расселения, транспортные узлы), кластерных (промышленные, туристские, инновационные) и административных (муниципалитеты) моделей пространственного развития Республики Башкортостан.

*Направления развития естественных субрегионов Республики Башкортостан*

1. Институциональное закрепление статуса и состава агломераций.

На сегодня конкретных нормативных актов, подтверждающих официальное существование агломераций республики, нет. В отдельных документах упоминаются Уфимская (1 город и 6 районов) и Южно-Башкортостанская<sup>5</sup> (или Стерлитамакская<sup>6</sup>) агломерация (2 города, 2 района), все четыре агломерации названы в Схеме территориального планирования Республики Башкортостан<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Постановление Правительства Республики Башкортостан от 20 декабря 2018 г. № 624 «О Стратегии социально-экономического развития Республики Башкортостан на период до 2030 года».

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Распоряжение Правительства Республики Башкортостан от 12 декабря 2018 г. № 1282-р «Паспорт регионального проекта „Программа дорожной деятельности Республики Башкортостан, Уфимской агломерации и Стерлитамакской агломерации”».

<sup>7</sup> Постановление Правительства Республики Башкортостан от 05 августа 2015 г. № 289 (ред. от 02 августа 2019 г.) «Об утверждении Схемы территориального планирования Республики Башкортостан до 2020 года».

Необходимо принять нормативные документы, закрепляющие статус агломераций, которые, в свою очередь, послужили бы основой для заключения межмуниципальных соглашений, соглашений между органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления, между органами агломерации и хозяйствующими субъектами. При этом формирование органов управления агломерацией не является обязательным условием, однако повышает эффективность межтерриториального взаимодействия.

2. Формирование стратегии развития агломераций.

Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» не предусматривает наличие такого документа, как «стратегия социально-экономического развития агломерации», хотя не запрещает ее разработку в качестве стратегии развития части территории субъекта Российской Федерации, к которой могут быть отнесены агломерации. Тем не менее стратегий развития агломераций в России практически нет, можно отметить только некоторые подвижки в этом направлении в ряде регионов. Например, в Саратове прошла серия стратегических сессий в рамках подготовки Стратегии развития Саратовской агломерации до 2030 года. Вместе с тем существует ряд документов, носящих статус концепций развития агломераций (Барнаульская, Сургутская, Самарско-Тольяттинская, Ставропольская и др.), которые, по сути, не являются документами стратегического планирования в трактовке федерального законодательства. Тем не менее само наличие таких документов определяет направление развития агломераций и встраивание их в общее видение пространственного развития региона.

3. В рамках стратегий агломераций необходимо осуществить переоценку функциональных ролей агломерации, определение промышленных зон и зон рекреации.

Если официально оформить агломерацию и организовать эффективное межмуниципальное сотрудничество в ней, будет происходить комплексное развитие всего агломерационного ареала с учетом конкурентных преимуществ каждой из территорий, входящих в состав агломерации, на основе единых стандартов [23].

В связи с этим одной из возможностей экономического развития в рамках агломерации может служить переоценка ее функциональных ролей, например вынос промышленных предприятий за черту города, организация рекреационных зон внутри агломерации, создание объектов транспортной и коммунально-хозяйственной инфраструктуры.

4. Организация межмуниципального сотрудничества.

Для агломераций оно выражается в необходимости снижения отрицательных агломерационных эффектов. В частности, для Уфимской агломерации в результате процессов субурбанизации численность населения соседнего со столицей Иглинского района за 2010–2019 гг. увеличилась на 133,1% (с 48,9 до 65,1 тыс. чел.), тогда как налоговые и неналоговые доходы района выросли всего на 126% (в ценах 2010 года). Соответственно, бюджетная обеспеченность населения за счет собственных налоговых и неналоговых доходов Иглинского района за 9 лет снизилась с 4,13 до 3,91 тыс. руб./чел. Это говорит о том, что вместе с ростом численности населения значительно возросла и социальная нагрузка на местный бюджет, хотя собственные средства муниципалитета в сопоставимых цифрах не увеличились. Следовательно, столице необходимо компенсировать дополнительные расходы муниципалитетов путем организации межмуниципальных социальных проектов.

*Направления развития искусственных субрегионов*

1. Продление действующих субрегиональных программ Республики Башкортостан.

Как было указано ранее, в 2011 году в Республике Башкортостан были разработаны и приняты две программы развития субрегионов – Зауралья и северо-восточных районов. К одной из недоработок программ можно отнести их среднесрочный характер. В течение 4–5 лет нельзя ожидать ускоренного экономического роста на территориях, в которых долгое время отсутствовали возможности и внутренняя мотивация экономического развития. Такие программы должны носить долгосрочный характер, мероприятия необходимо реализовывать в течение 10 лет и более, что позволит качественно изменить ситуацию на территории. Частично это было подтверждено продлением данных программ в 2015–2016 гг. до 2020 года.

2. Организация межмуниципального сотрудничества.

Для искусственных субрегионов межмуниципальное сотрудничество является основой развития. Как правило, депрессивные, периферийные территории не имеют достаточных собственных средств для финансирования крупных проектов, решать инфраструктурные проблемы они могут только сообща, за счет консолидации ресурсов нескольких бюджетов.

Например, структура доходов г. Уфы в разрезе «налоговые доходы : неналоговые доходы : безвозмездные поступления» выражается в следующих цифрах: 36% : 12% : 52%, районы Уфимской агломерации без учета столицы 30% : 4% : 66%, тогда как в традиционно депрессивных районах Зауралья Республики Башкортостан процент соотношения 27% : 3% : 70%, Северо-Востока 22% : 1% : 77%. Депрессивные территории не могут осуществлять даже треть расходных обязательств за счет собственных средств, они функционируют в основном за счет перераспределения доходов из вышестоящих бюджетов. И межмуниципальное сотрудничество может служить эффективным механизмом решения совместных задач развития.

Прежде всего это касается межмуниципальной кооперации, целью которой является объединение финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения. В основном потребность в межмуниципальной кооперации у муниципалитетов возникает в сферах муниципального хозяйства и оказания муниципальных услуг, требующих больших объемов инвестиций, а также в сферах, где вопросы невозможно решить за счет средств местного бюджета.

3. Экономический инструментарий развития депрессивных территорий.

Существует множество теоретических подходов, методических и практических рекомендаций к всевозможным вариантам экономического развития слаборазвитых территорий. Касательно Республики Башкортостан важно определить направления развития муниципалитетов, не входящих в агломерации, например оценив их специализацию, сравнив структуру объема отгруженной продукции, работ и услуг по видам экономической деятельности, или по другим многочисленным методикам оценки специализации. К инструментам развития

депрессивных территорий можно отнести экономические проекты по развитию агропромышленного потенциала, экологически ориентированные проекты развития, развитие туристско-рекреационной сферы и др.

Наиболее перспективными направлениями развития депрессивных территорий Республики Башкортостан с учетом имеющегося природно-климатического потенциала и ресурсов являются развитие сельского хозяйства в северо-восточных районах и совершенствование туристско-рекреационной сферы в Зауралье Республики Башкортостан.

Сельскохозяйственная отрасль Республики Башкортостан — одна из самых перспективных в регионе. По производству сельскохозяйственной продукции в 2019 году республика в стране занимала седьмое место, второе — по производству молока, первое — по производству меда, третье — по поголовью крупного рогатого скота, четвертое — по валовому сбору картофеля и др. В настоящее время доля сельского хозяйства в ВРП республики составляет 6,0%, но этот показатель ежегодно снижается. Несмотря на достаточно большие объемы инвестиций в депрессивные территории, объемные и стоимостные показатели развития сельского хозяйства на них уменьшаются.

Новые направления развития сельского хозяйства депрессивных территорий должны быть ориентированы как на новую волну импортозамещения, связанную с последствиями распространения коронавирусной инфекции COVID-19, так и адаптацию отрасли к современным требованиям всеобщей цифровизации.

В отношении первого нужно отметить, что ситуация с COVID-19 может стать шансом увеличить поставки сельхозпродукции внутри страны в регионы с более низким уровнем самообеспечения. Однако в республике есть проблемы наличия полного заверщенного цикла, в частности не хватает предприятий переработки сельскохозяйственной продукции по «замкнутому циклу», логистических центров районного и межрайонного масштаба. В связи с этим особую актуальность приобретают крупномасштабные проекты регионального значения, например создание агропромышленного кластера северо-восточных районов Республики Башкортостан, где существует большой потенциал развития сельского хозяйства, но

отсутствуют внутренние потребители. Кластер объединит товаропроизводителей, переработчиков и торговый сектор, обеспечивая кумулятивный эффект взаимодействия агробизнеса и других связанных с ним структур. Проект получит развитие лишь в том случае, если будет организовано межрегиональное и межмуниципальное сотрудничество с соседними субъектами Федерации (Свердловская и Челябинская области) как потребителями сельхозпродукции. С учетом реалий на мировых рынках сельскохозяйственной продукции разработка якорных проектов по организации крупных товарных рынков при наличии значительного потенциала республики представляется весьма перспективной.

В отношении второго в регионе пока отсутствуют проекты по цифровизации сельского хозяйства. Даже в Стратегии-2030 Республики Башкортостан только лишь упоминается о необходимости повышать эффективность отрасли за счет внедрения инновационных и наукоемких технологий, в частности роста количества инновационных разработок в отрасли с 5 до 50 за 2016—2030 гг. Но для этого нужен качественно иной подход к управлению, следует решить проблему программного обеспечения агрономов и поиска специалистов, способных применять IT-технологии в сельском хозяйстве. Кадровое и ресурсное обеспечение отрасли — также одна из первостепенных задач стратегического развития отрасли.

Вторым перспективным направлением развития депрессивных территорий Республики Башкортостан выступает развитие туристско-рекреационной сферы. В целом туристическая отрасль республики является одной из наиболее динамично развивающихся: за период 2010—2019 гг. количество коллективных средств размещения в регионе увеличилось в 1,4 раза, число размещенных в них лиц — в 1,7 раза, баз отдыха — более чем в 2,0 раза, туристических баз — в 5,0 раз. По численности лиц, лечившихся и отдохнувших в санаторно-курортных организациях, организациях отдыха и на туристских базах, в 2019 году Республика Башкортостан лидирует среди регионов ПФО.

Для республики развитие туризма и рекреации является очень важным инструментом снижения диспропорций межмуниципального развития. Связано это с тем, что наиболее привлекательны с точки зрения развития туризма

не муниципалитеты в соседстве с крупнейшими городами, а муниципальные образования традиционно депрессивных субрегионов Республики Башкортостан — Зауралья и Северо-Востока, а также территории, в которых есть природные парки и иные природные достопримечательности. Например, именно туризм, а не сельское хозяйство, становится «спасательным кругом» экономического развития второй депрессивной зоны республики — Зауралья. Наличие на данной территории Башкирского и Южно-Уральского государственных природных заповедников, заповедника «Шульган-Таш», природного парка «Иремель», государственных природных заказников, более 30 памятников природы, десятков туристических маршрутов, крупнейших санаториев, горнолыжных курортов и других достопримечательностей делает эту территорию очень перспективной с точки зрения туристической привлекательности.

Определенные действия со стороны региона по этой проблеме уже начаты, в настоящее время формируется документация по созданию особой экономической зоны туристско-рекреационного типа «Урал».

Однако возникают проблемы обеспечения туристических объектов необходимой инфраструктурой (транспорт, гостиницы, развлечения), недостатка квалифицированных кадров, развитой предпринимательской и правовой среды на территории. Формирование этих условий является базовым требованием для привлечения резидентов и туристов.

4. Всеобщая цифровизация отдаленных территорий, стимулирование развития удаленной занятости и самозанятости населения.

Отдельно необходимо отметить особую важность цифровизации отдаленных от крупных экономических центров территорий (периферия республики, депрессивные территории). Для депрессивных муниципальных образований в условиях дифференциации и неравномерности внутрирегионального развития цифровизация является важным фактором выравнивания их социально-экономического положения.

Проблема отсутствия рабочих мест в депрессивных территориях частично снижается, если в муниципальном образовании есть возможности (прежде всего цифровая доступность) для обеспечения удаленной работы. Спе-

циалисту с имеющимися знаниями и навыками (которые также можно получить удаленно) не обязательно ехать в столицу или крупные города (даже в административные центры муниципальных районов), когда можно профессионально развиваться, не покидая сельского поселения. При этом он будет получать заработную плату, возможно, и ниже уровня столицы, но не меньше средней по муниципалитету.

Как следствие, в депрессивных территориях может возникнуть прослойка платежеспособного населения, готового приобретать товары и услуги. В свою очередь вслед за возникшим спросом в депрессивных муниципалитетах начнет появляться предложение, будут открываться магазины, предприятия по оказанию услуг, которые создадут новые рабочие места. Естественно, это зависит от цифровизации отдаленных территорий, доступности для населения интернет-технологий и возможности приобрести средства для работы в интернете. Экономические последствия для территорий возникнут не сразу, однако в целом эта тенденция положительная и может привести к тому, что некоторые депрессивные районы перестанут быть таковыми, а привлекательных мест для жизни в Республике Башкортостан станет больше.

#### **Заключение**

Идея выделения опорного каркаса / точек / полюсов роста региона и выравнивания остальной территории не нова и в теории так или иначе реализуется в каждом субъекте. Но, как показывает практика, и региону, и частным инвесторам гораздо выгоднее поддерживать развитие точек роста: агломераций, особых экономических зон, территорий опережающего социально-экономического развития и др., поскольку они приносят конкретные экономические результаты и обеспечивают конкурентоспособность региона. Политика снижения социально-экономического неравенства не так эффективна, либо ее результаты носят долгосрочный характер, немного превышающий горизонты политического планирования. Но, тем не менее, выравнивание развития территорий необходимо, так как экономическая сегрегация напрямую влияет на равенство социальных возможностей населения.

В этом плане выделение естественных и искусственных субрегионов и реализация в них специфических мер региональной политики

позволят сбалансировать пространственное развитие региона. Конечно, необходимо учитывать особенности и проблемы конкретного субъекта Федерации, что обуславливает применение различных инструментов и методов государственного воздействия.

В статье предложены инструменты региональной политики, с помощью которых можно обеспечить сбалансированное развитие территорий внутри естественных субрегионов, являющихся объективными полюсами роста (агломерации, особые экономические зоны, территории опережающего социально-экономического развития). С другой стороны, они стимулируют экономическое саморазвитие депрессивных и периферийных территорий и, как следствие, – решение социальных проблем населения.

В целом научная значимость исследования состоит в развитии теоретических и методологических положений относительно совершенствования пространственной политики региона с точки зрения обеспечения сбалансированности внутрирегионального развития. Практическую значимость имеет обоснование перспективных направлений региональной политики пространственного развития Республики Башкортостан, которые могут быть использованы государственными и муниципальными органами власти в качестве информационной и методологической базы при разработке стратегических и программных документов развития Республики Башкортостан и ее муниципальных образований, а также применяться в других регионах с учетом особенностей их пространственного развития.

### Литература

1. Christaller W. *Central Places in Southern Germany*. New Jersey: Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1966. 154 p.
2. Berry B.J.L., Garrison W.L. Alternate explanations of urban rank size relationships. *Annals of the Association of American Geographers*, 1958, no. 48, pp. 83–91.
3. Тоунс Р., Ньюби Р. *Techniques in Human Geography*. Macmillan, 1971. 187 p.
4. Perroux François. *L' économie du XX siècle. Presses universitaires de France*, 1961. 598 p.
5. Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. М.: URSS, 2002. 309 с.
6. Носонов А.М. Теории пространственного развития в социально-экономической географии // Псковский регионологический журнал. 2011. № 11. С. 3–16.
7. Смирнов И.П. Средние города Центральной России. Тверь: Твер. гос. ун-т, 2019. 165 с.
8. Хорев Б.С. Проблемы городов (урбанизация и единая система расселения в СССР). М., 1975. 355 с.
9. Лаппо Г.М. Концепция опорного каркаса территориальной структуры народного хозяйства: развитие, теоретическое и практическое значение // Известия АН СССР. Сер. географическая. 1983. № 5. С. 16–28.
10. Кудрявцев О.К. Каркас расселения в СССР: генезис и форма // Известия АН СССР. Сер. географическая. 1982. № 2. С. 12–23.
11. Чистобаев А.И., Красовская О.В., Скатерщиков С.В. Территориальное планирование на уровне субъектов России. СПб., 2010. 296 с.
12. Яковлева С.И. Каркасные модели в региональных схемах территориального планирования // Псковский регионологический журнал. 2013. № 15. С. 15–25.
13. Faulkner J.-P., Murphy E., Scott M. Developing a holistic 'vulnerability-resilience' model for local and regional development. *European Planning Studies*, 2020, no. 28 (12), pp. 2330–2347. DOI: 10.1080/09654313.2020.1720612
14. Albrechts L., Barbanente A., Monno V. Practicing transformative planning: the territory-landscape plan as a catalyst for change. *City, Territory and Architecture*, 2020, vol. 7, no. 1. DOI: 10.1186/s40410-019-0111-2
15. Kogut-Jaworska M., Ociepa-Kicińska E. Smart specialisation as a strategy for implementing the regional innovation development policy. Poland case study. *Sustainability (Switzerland)*, 2020, vol. 12 (19), no. 7986, pp. 1–21.
16. Tao M., Huang Y., Tao H. Urban network externalities, agglomeration economies and urban economic growth. *Cities*, 2020, vol. 107, pp. 102–882.

17. Muroishi M., Yakita A. Agglomeration economies, congestion diseconomies, and fertility dynamics in a two-region economy. *Letters in Spatial and Resource Sciences*, 2021. DOI: 10.1007/s12076-020-00264-z
18. Fu Y., Zhang X. Mega urban agglomeration in the transformation era: Evolving theories, research typologies and governance. *Cities*, 2020, vol. 105, no. 102813. DOI: 10.1016/j.cities.2020.102813
19. Islam T.M.T. The impact of population agglomeration of an area on its neighbors: evidence from the USA. *Annals of Regional Science*, 2020, vol. 65 (1). DOI: 10.1007/s00168-019-00971-6
20. Тажитдинов И.А. Субрегион как особое звено территориально-экономической системы: сущность, особенности функционирования и управления // Вестник УГАТУ. Экономика и управление народным хозяйством. 2013. Т. 17. № 1 (54). С. 191–197.
21. Гатауллин Р.Ф. Формирование новой каркасной модели пространственного развития как результат трансформации разноуровневых территориальных систем // Вестник Евразийской науки. 2020. № 2. URL: <https://esj.today/PDF/32ECVN220.pdf> (дата обращения 15.01.2021). DOI: 10.15862/32ECVN220
22. Гайнанов Д.А., Тажитдинов И.А., Закиров И.Д. Методические аспекты стратегического управления развитием муниципального образования // Известия УФИЦ РАН. 2011. № 2. С. 76–82.
23. Мавлютов Р.Р. Пространственное развитие крупных городов России в период постиндустриального перехода. Волгоград: ВолгГАСУ, 2015. 161 с.

### Сведения об авторах

Дамир Ахнафович Гайнанов – доктор экономических наук, профессор, директор, Институт социально-экономических исследований, УФИЦ РАН (450054, Российская Федерация, Республика Башкортостан, г. Уфа, пр. Октября, д. 71; e-mail: 2d2@inbox.ru)

Ринат Фазлтинович Гатауллин – доктор экономических наук, профессор, заведующий сектором, Институт социально-экономических исследований, УФИЦ РАН (450054, Российская Федерация, Республика Башкортостан, г. Уфа, пр. Октября, д. 71; e-mail: gataullin.r2011@yandex.ru)

Айсылу Гарифулловна Атаева – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, Институт социально-экономических исследований, УФИЦ РАН (450054, Российская Федерация, Республика Башкортостан, г. Уфа, пр. Октября, д. 71; e-mail: Ice\_lu@mail.ru)

Gainanov D.A., Gataullin R.F., Ataeva A.G.

### Methodological Approach and Tools for Ensuring Region's Balanced Spatial Development

**Abstract.** Due to the concentration of labor, financial, and other resources in agglomerations and “denudation” of regions’ periphery, a number of significant problems are becoming more acute in the transformation process of spatial economic structure. Such problems threaten the balance of intra- and interregional development. One of them is an important differentiation of Russian regions’ municipalities in terms of socio-economic development level. There is a dilemma of choosing the regional spatial policy vector: either to support the growth points’ development (agglomerations, special economic zones, territories of advanced socio-economic development), or to reduce socio-economic inequality through additional support for the periphery development. Using the integration of the concepts of the reference frame and sub-regional approach, the research proposes a methodological approach to the balanced spatial development of the region. On the region’s territory, the research distinguishes natural sub-regions, which are the elements of the territory’s reference economic frame, and artificial sub-regions, which are based on inter-municipal cooperation. The essence of the approach is to establish balance between regulation of natural economic processes in the region (for example, institutionalization and reduction of agglomerations’ negative effects) and state support for depressed territories’ development

(for example, program sub-regions' formation). Its usage in the regional management practice allows forming methodological basis for working out strategic documents for the region's spatial development, economic, organizational, institutional, and social instruments of regional policy. The work presents a set of tools for improving the spatial development balance of the Republic of Bashkortostan, related to the development of natural sub-regions which are already objective growth points in the region, as well as aimed at stimulating the economic self-development of depressed and peripheral territories of the Republic of Bashkortostan.

**Key words:** spatial development, reference frame, settlement frame, sub-regional approach, program sub-region, agglomeration, municipality, central place theory, theory of development poles.

### Information about the Authors

Damir A. Gainanov – Doctor of Sciences (Economics), Professor, Director, Institute for Socio-Economic Research of the Ufa Federal Research Centre of the Russian Academy of Sciences (71, October Avenue, Ufa, 450054, Republic of Bashkortostan, Russian Federation; e-mail: 2d2@inbox.ru)

Rinat F. Gataullin – Doctor of Sciences (Economics), Professor, Head of Sector, Ufa Federal Research Centre of the Russian Academy of Sciences (71, October Avenue, Ufa, 450054, Republic of Bashkortostan, Russian Federation; e-mail: gataullin.r2011@yandex.ru)

Aisylu G. Ataeva – Candidate of Sciences (Economics), Senior Researcher, Ufa Federal Research Centre of the Russian Academy of Sciences (71, October Avenue, Ufa, 450054, Republic of Bashkortostan, Russian Federation; e-mail: Ice\_lu@mail.ru)

Статья поступила 22.01.2021.