

DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2021.1.7>

UDC 338.2
LBC 65.054

Submitted: 02.01.2021
Accepted: 03.02.2021

SPATIAL ISSUES IN STRATEGIES OF MUNICIPAL DISTRICTS

Boris S. Zhikharevich

Leontief Centre, Saint Petersburg, Russian Federation;
Institute of Regional Economic Studies of the Russian Academy of Sciences, Saint Petersburg, Russian Federation

Abstract. The representation of spatial issues in the texts of municipal strategies of administrative districts was studied using an original technique. On the basis of samples of 30 Russian and foreign strategies, it was found that spatial issues (in this study these were: economic and geographic location, population distribution and economic activity in the district, comfortability of the environment, connectivity, transport accessibility, migration flows) in the majority of municipal strategies are taken into account in one way or another and in half of the cases spatial issues are presented at a good level. The depth and quality of the analysis of spatial issues are significantly differentiated (ranks range from 3 to 18). A high level of presence of spatial issues correlates with the overall quality of strategic documents and is shown in the strategies of the districts of Tatarstan, Bashkortostan and the Leningrad oblast, where there are strong traditions of strategic planning at the regional level and professional consultant teams are involved in the strategy development. An attempt to test quantitatively the hypothesis that there is a relationship between the degree to which spatial issues are taken into account in the strategy and the success of social and economic development did not give reliable results due to a small sample size and low quality of statistical indicators at the municipal level. Nevertheless, the introduction of three-point scales made it possible to compare roughly the distribution of districts into three groups for the assessment of spatial issues inclusion into the strategy and into three groups according to the success of social and economic development. The highest average assessment of the manifestation of spatial issues is in the group of successful districts. The share of districts that are successful in terms of social and economic development is higher in areas whose strategies feature an average or high degree of presence of spatial issues.

Key words: spatial development, spatial issues, municipal district, strategy of social and economic development, strategic planning, methodology.

Citation. Zhikharevich B.S., 2021. Spatial Issues in Strategies of Municipal Districts. *Regionalnaya ekonomika. Yug Rossii* [Regional Economy. South of Russia], vol. 9, no. 1, pp. 80-92. DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2021.1.7>

УДК 338.2
ББК 65.054

Дата поступления статьи: 02.01.2021
Дата принятия статьи: 03.02.2021

ПРОСТРАНСТВЕННЫЕ АСПЕКТЫ В СТРАТЕГИЯХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ

Борис Савельевич Жихаревич

Леонтьевский центр, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация;
Институт проблем региональной экономики РАН, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация

Аннотация. По оригинальной методике изучена представленность пространственных аспектов в текстах муниципальных стратегий административных районов. На примере выборки из 30 российских и зарубежных стратегий выявлено, что пространственные аспекты (в данном исследовании таковыми считались вопросы экономико-географического положения, размещения населения и экономической активности на территории района, комфортности среды обитания, связности пространства, транспортной доступности, миграционных потоков) в большинстве муниципальных стратегий так или иначе учитываются, причем в половине случаев на неплохом уровне. Глубина и качество отражения пространственных аспектов существенно дифференцированы (балльные оценки в диапа-

© Жихаревич Б.С., 2021

зоне от 3 до 18). Высокая степень присутствия пространственных аспектов коррелирует с общим качеством стратегического документа и отмечена в стратегиях районов Татарстана, Башкортостана и Ленинградской области, где имеются хорошие методические материалы на региональном уровне и к делу привлекаются профессиональные команды разработчиков. Попытка количественно проверить гипотезу о наличии связи между степенью учета в стратегии пространственных аспектов и успешностью социально-экономического развития не дала надежных результатов в силу небольших размеров выборки и низкого качества статистических показателей на муниципальном уровне. Тем не менее введение трехбалльных шкал позволило грубо сопоставить распределения районов на три группы по оценке учета пространственных аспектов в стратегии и три группы по успешности социально-экономического развития. Средняя оценка выраженности пространственных аспектов выше всего в группе успешных районов, а доля успешных по социально-экономическому развитию выше среди районов, в стратегиях которых средний или высокий уровень присутствия пространственных аспектов.

Ключевые слова: пространственное развитие, пространственные аспекты, муниципальный район, стратегия социально-экономического развития, стратегическое планирование, методика.

Цитирование. Жихаревич Б. С., 2021. Пространственные аспекты в стратегиях муниципальных районов // Региональная экономика. Юг России. Т. 9, № 1. С. 80–92. DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2021.1.7>

Постановка задачи

Одним из инструментов повышения эффективности управления развитием территорий (регионов, районов, городов) считается стратегическое планирование. При этом в последние годы популярно утверждение, что одной из существенных характеристик стратегии социально-экономического развития является полнота и качество отражения в ней различных аспектов пространственного развития и что адекватный учет пространственных аспектов существенно улучшает качество стратегии и может ускорить социально-экономическое развитие. Принципы доказательной политики (evidence-based policy making) требуют проверки подобных утверждений.

Попыток в рамках научной парадигмы доказать полезность стратегического планирования не так много. В работах [Гринчель, 2018; Zhikharevich, Rusetskay, 2015] удавалось найти слабые признаки влияния наличия стратегий на успешность развития.

Оценить, как влияет на развитие учет в стратегии тех или иных аспектов (например, пространственных), еще сложнее. Но если браться за такую задачу, то прежде всего следовало бы определить: а) что такое «пространственное развитие»; б) какие его аспекты могут и должны учитываться и отражаться в стратегиях социально-экономического развития; в) насколько полно аспекты пространственного развития отражаются в существующих стратегиях и можно ли дифференцировать стратегии по полноте учета этих аспектов. Если удастся дифференцировать множество стратегий по данному признаку, то на следующем этапе можно попытаться установить

связь этого признака с успешностью социально-экономического развития.

Пространственное развитие: трактовка понятия

Понятие «пространственное развитие» не имеет однозначного и общепринятого толкования. В. Княгинин и Ю. Перельгин в 2007 г. писали: «Понятие “пространственное развитие” (Spatial Development) утвердилось в западном public administration в начале 70-х гг. прошлого века и сразу же приобрело достаточно широкий спектр значений. Между тем, ключевой его смысл заключается в обозначении комплекса мер по гармонизации на территории разнонаправленных процессов и оптимизации происходящих изменений» [Княгинин, Перельгин, 2007, с. 6].

Обзор научных и практических подходов к определению содержания термина «пространственное развитие» сделан в статье А.В. Суворовой. Автор, в числе прочего, попыталась выяснить, что под пространственным развитием понимают в стратегиях социально-экономического развития городов. В стратегии Перми пространственное развитие связывается с реализацией генерального плана города и градостроительной политики, с улучшением архитектурного облика города, с развитием системы центральных мест, с созданием условий для развития жилищного строительства и вовлечения неиспользуемых земельных участков в хозяйственный оборот, с реализацией на территории города природоохранных мероприятий, с защитой и воспроизводством городских лесов. Разработчики стратегии Самары вопросы пространственного развития города предполагают ре-

шать посредством управления процессами агломерирования территорий.

Стратегический план развития Екатеринбурга содержит отдельный раздел, в котором говорится о перспективах пространственных трансформаций города, авторы стратегии понимают под пространственным развитием преобразование отдельных территориальных элементов (изменение логики зонирования, а также функционального значения городских зон, трансформацию транспортно-логистического каркаса, связывающего между собой территориально разобщенные элементы пространства муниципального образования) в совокупности с эволюцией характеристик городской среды, в первую очередь формирующейся в границах общественных пространств [Суворова, 2019: 58].

Пространство и пространственное развитие стали предметом изучения в рамках многих наук (систем знаний). Неслучайно для трех программ фундаментальных исследований Президиума РАН – «Роль пространства в модернизации России: природный и социально-экономический потенциал» (2012–2014 гг.); «Пространственное развитие России в XXI веке: природа, общество и их взаимодействие» (2015–2017 гг.); «Пространственная реструктуризация России с учетом геополитических, социально-экономических и геоэкологических вызовов» (2018–2019 гг.) – одним из основных принципов прокламируется междисциплинарность [Швецов, 2020; Вызовы и политика ..., 2020; Фундаментальные проблемы ..., 2013].

Специалисты, представляющие разные дисциплины, разговаривают о пространстве в разных терминах (табл. 1), и требуются усилия для выработки общего языка и установления соответствия

между терминами. В связи с этим и при изучении текстов стратегий нужно договариваться о том, что будет считаться «пространственным аспектом». В большинстве случаев к аспектам пространственного развития отнесены вопросы размещения населения и экономической активности на территории, безопасности и комфортности среды обитания, связности пространства, транспортной доступности, миграционных потоков, баланса искусственной и естественной среды обитания. Стратегии могут также отличаться по наличию фиксации проблем и определения дифференцированных политик развития для разных частей территории.

В зависимости от наличия в команде разработчиков стратегии специалистов того или иного профиля акцент при рассмотрении вопросов пространственного развития смещается либо в сторону градостроительства, урбанистики, территориального планирования, либо в сторону географии или экономики.

Предшествующие исследования пространственных аспектов в стратегиях

Изучению пространственных аспектов в стратегиях социально-экономического развития субъектов Федерации было посвящено небольшое исследование Леонтьевского центра (авторы – Б.С. Жихаревич, Р.М. Воронкова, П.А. Шипунова), по результатам которого в мае 2018 г. в Центре стратегических разработок было сделано сообщение «Методика выявления и оценки полноты отражения пространственных аспектов в стратегиях социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и результаты ее апро-

Таблица 1

Некоторые термины, связанные с пространственным развитием, в разных дисциплинах

География	Территориальное планирование	Экономика
Экономико-географическое положение	Зонирование	Модели размещения производительных сил
Центр – периферия	Функциональное использование территории	Оптимизация транспортных потоков
Размещение населения	Землепользование	Межрегиональные потоки ресурсов
Миграция	Планировочный район	Агломерационные эффекты
Доступность	Генеральный план	Оценка эффектов (размещения, развития инфраструктуры)
Экономический район	Мастер-план	Земельная рента
Метрополитенский ареал	Генсхема	Точка (полос) роста
Полимасштабность	Транспортно-логистический каркас	Отрасли специализации
Окружающая среда	Природный каркас	Кластеры
Городская агломерация	Оси развития	
Город – село	Общественные пространства	
Урбанизация		

Примечание. Составлено автором.

бации» (презентация опубликована на сайте Леонтьевского центра [16 мая в Центре ... , 2018]).

Для ответа на вопрос, как в существующих региональных стратегиях «работают с пространством», была подготовлена простая методика, позволяющая очень приблизительно оценить масштаб присутствия в тексте стратегии аспектов пространственного развития, причем оценка осуществлялась по шкале «мало – много», а не «хорошо – плохо». Методика построена как опросник, содержащий описание 26 признаков, позволяющих судить о наличии пространственных аспектов в стратегиях. О содержании методики дает представление таблица с результатами ее апробации на регионах Сибирского федерального округа (см. табл. 2). В подлежащем таблице перечислены возможные пространственные аспекты, а знаками + или – показано, удалось ли эксперту, изучавшему текст стратегии, обнаружить признаки наличия этих аспектов.

Как можно заметить, в большинстве рассмотренных стратегий (8 из 12) есть раздел по пространственному развитию. В среднем степень присутствия пространственных аспектов составляет порядка 10 аспектов из 26 теоретически возможных (здесь следует упомянуть, что аспекты, безусловно, неравнозначны). Есть лидеры – стратегии Иркутской области, Красноярского края, Новосибирской области, где удалось обнаружить от 15 до 21 пространственного аспекта, и аутсайдеры, где пространственных аспектов почти нет. Часто встречаются такие аспекты: транспортный каркас, ЖКХ и инженерная инфраструктура, территориально-экономическое зонирование территории, потенциальные территории (ареалы) и узлы развития территорий, целевое видение развития зон. Ни разу не встретились три аспекта: анализ существующих институтов управления пространственным развитием, предложения по их созданию, флагманские проекты, привязанные к части территории. Аналитический блок по пространству в большинстве стратегий отсутствует; в большинстве стратегий отсутствуют лексемы, связанные с расселением, урбанизацией, каркасами, ядрами. Очень редко анализируется природный каркас. Только у Новосибирской области есть пункт про управление территорией. Картограммы встречаются в четырех стратегиях.

Понимая ограниченность и смещенность выборки, можно для последующих исследований выдвинуть гипотезу, что как минимум в половине региональных стратегий пространствен-

ные аспекты проработаны неплохо. По мнению А.В. Суворовой, которая провела группировку всех региональных стратегий по детальности проработки вопросов преобразования пространства, «внимание пространственному развитию не уделяется только в 13,4 % документов» [Суворова, 2020: 1092].

Выявлению наличия пространственных аспектов в стратегиях городов России уделено внимание в нашей статье [Жихаревич, Прибышин, 2019]. Степень внимания к пространственным аспектам в стратегии города оценивалась по нескольким параметрам: наличие раздела, посвященного пространственному развитию; использование в тексте специфической терминологии; наличие картограмм. В ходе изучения 82 стратегий городов с населением свыше 100 тыс. чел., принятых в период после 2014 г., выяснилось, что в 39 стратегиях выделен отдельный раздел / глава, посвященный развитию города в проекции на территорию, при этом в 12 из них присутствуют картограммы. В большей части стратегий упоминаются агломерационные процессы (в 38 случаях отмечено лидирующее положение города в качестве ядра или одного из ядер городской агломерации, а в 15 стратегиях город признается частью пригородной зоны ядра агломерации). Таким образом, относительно городов с населением свыше 100 тыс. можно утверждать, что в половине случаев пространственные аспекты в существующих стратегиях учтены.

Методика анализа текстов муниципальных стратегий

В отличие от предшествующих, настоящее исследование сконцентрировано на изучении стратегического планирования на уровне муниципальных районов. Уровень субъектов федерации и крупных городов изучался в данном аспекте уже не раз [Суворова, 2019; Суворова, 2020; Гатауллин, Чувашева, 2020], чего нельзя сказать про муниципальные районы. Довольно часто высказываются мнения, что район в стратегии рассматривается «как точка» или что «стратегическое видение развития муниципалитета ограничивается рамками социально-экономического и бюджетного планирования. За пределами стратегического поля деятельности оказываются учет пространственного зонирования, особенности размещения всевозможных объектов и хозяйствующих субъектов на муниципальных территориях» [Тишкина, 2020: 57].

Пример использования методики выявления и оценки полноты отражения пространственных аспектов в стратегиях социально-экономического развития субъектов Российской Федерации (стратегии регионов СФО)

Пространственный аспект	Иркутская область	Красноярский край	Новосибирская область	Алтайский край	Кемеровская область	Республика Алтай
Наличие раздела «пространственное развитие»	+	+	+	+	-	+
Наличие карто схем	+	-	+	+	-	-
Наличие слов-маркеров в тексте стратегии	+	+	+/-	+/-	+	+
Существующие документы территориального планирования	+	+	+	-	-	-
Система расселения	+	+/-	+/-	-	+	-
Транспортный каркас	+	+	+	+	+	-
Природный каркас и состояние окружающей среды	+/-	+/-	-	+	-	+/-
Землепользование	+/-	-	-	-	-	-
ЖКХ и инженерная инфраструктура	+	+	-	+/-	+	+/-
Зоны с особыми условиями развития	+/-	+	-	-	+	+
Градостроительная безопасность территории	+	+	-	-	+	+/-
Полимасштабность	+	-	-	+/-	-	-
Трансграничные связи	-	-	-	+/-	+/-	-
Предложено территориально-экономическое зонирование территории	+	+	+	+	-	-
Выделены коридоры / оси развития территорий	-	-	-	-	-	+
Выявлены территории, не вовлеченные или слабо вовлеченные в хозяйственный оборот	+	+/-	+	-	-	-
Определены потенциальные территории (ареалы) и узлы развития территорий	+	+	+	+	+	+
Направления пространственного развития региона в целом	+/-	+	+	+	+	+
Целевое видение (концепции развития) зон	+	+	+	+	-	+
Целевое видение частей территории	+	+	+	-	+	+
Целевое видение (концепции развития) муниципальных образований	+	+/-	+/-	-	-	+
Направления развития для урбанизированных территорий	+	-	+	-	+	-
Направления развития для сельских территорий	+	-	+	-	+	-
Флагманские проекты, привязанные к территориям	-	-	-	-	-	-
Существующие институты, имеющие отношение к пространственному развитию	-	-	-	-	-	-
Институт (институциональная структура), ответственный за пространственное развитие	-	-	-	-	-	-

Примечание. Составлено автором.

Пространственный аспект	Томская область	Забайкальский край	Республика Тыва	Омская область	Республика Бурятия	Республика Хакасия
Наличие раздела «пространственное развитие»	-	+	+/-	+	+	-
Наличие картосхем	-	+/-	-	-	-	-
Наличие слов-маркеров в тексте стратегии	-	+/-	+/-	+/-	+/-	-
Существующие документы территориального планирования	-	-	-	-	-	-
Система расселения	-	-	+	-	+/-	-
Транспортный каркас	+	+/-	+	+/-	-	-
Природный каркас и состояние окружающей среды	+/-	-	+/-	-	-	-
Землепользование	-	-	-	+/-	-	-
ЖКХ и инженерная инфраструктура	+	-	-	-	+/-	-
Зоны с особыми условиями развития	-	+	+/-	-	-	-
Градостроительная безопасность территории	-	-	-	-	-	-
Полимасштабность	-	-	-	-	-	-
Трансграничные связи	-	-	-	-	-	-
Предложено территориально-экономическое зонирование территории	+	+	+	+	+	-
Выделены коридоры / оси развития территорий	-	-	-	-	-	-
Выявлены территории, не вовлеченные или слабо вовлеченные в хозяйственный оборот	-	-	-	-	-	-
Определены потенциальные территории (ареалы) и узлы развития территорий	+	+	-	-	-	+
Направления пространственного развития региона в целом	+	-	-	-	-	-
Целевое видение (концепции развития) зон	+	-	-	+	-	-
Целевое видение частей территории	+	-	-	-	-	-
Целевое видение (концепции развития) муниципальных образований	+	-	-	-	-	-
Направления развития для урбанизированных территорий	+	-	-	-	-	-
Направления развития для сельских территорий	+/-	-	-	-	-	-
Флагманские проекты, привязанные к территориям	-	-	-	-	-	-
Существующие институты, имеющие отношение к пространственному развитию	-	-	-	-	-	-
Институт (институциональная структура), ответственный за пространственное развитие	-	-	-	-	-	-

Проверить истинность подобных мнений призвано данное исследование, предполагающее поиск ответа на два вопроса:

а) учитываются ли пространственные аспекты в российской и зарубежной практике стратегического планирования на уровне муниципальных районов;

б) влияет ли понимание пространственных аспектов развития, отраженное в документах планирования, на реальное социально-экономическое развитие муниципальных районов.

Для получения ответов на данные вопросы поставлены и решены следующие задачи:

1) определить, что такое «пространственные аспекты развития» применительно к муниципальному району;

2) зафиксировать методику выявления и оценки степени присутствия в тексте стратегии социально-экономического развития пространственных аспектов;

3) собрать базу российских и зарубежных стратегий социально-экономического развития сопоставимых по размеру территориальных единиц (муниципальных районов);

4) изучить тексты стратегий социально-экономического развития и получить балльные оценки степени присутствия в тексте пространственных аспектов;

5) выбрать критерии успешности и оценить успешность социально-экономического развития изучаемых районов;

б) проверить гипотезу о наличии связи между степенью учета в стратегии пространственных аспектов и успешностью социально-экономического развития.

Для целей данного исследования использован методический подход, аналогичный рассмотренному выше для субъектов федерации, однако набор аспектов пространственного развития адаптирован. Акцент в данном случае сделан на те аспекты «пространственного», которые ближе к географическому мышлению, – понимание своего положения относительно других районов и центров и связей с ними; понимание внутренних особенностей различных частей своей территории; внимание к вопросам экологии, комфорту среды, связности территории (см. табл. 3). На основе предшествующих исследований [Жихаревич, Прибышин, 2017] предполагается, что стратегия имеет стандартную структуру, в ней выделен аналитический раздел, посвященный диагностике текущего состояния территории (в разрезе внешней и внутрен-

ней среды) и проектный раздел, где говорится о целях и мероприятиях. По мере изучения соответствующих разделов эксперт выявляет и оценивает наличие пространственных аспектов по признакам, специфичным для данного раздела. Забегая вперед, отметим, что это допущение искажает оценки зарубежных стратегий, где структура текста отличается от российской. Так, в стратегии китайского уезда не оказалось аналитического раздела.

Результаты оценки степени присутствия пространственных аспектов в тексте муниципальных стратегий

Для изучения отобраны 30 стратегий социально-экономического развития российских и зарубежных административных районов численностью 50–100 тыс. чел., принятые после 2015 года. Информация собиралась из открытых источников, по российским стратегиям – из ГАС «Управление».

В выборку попали пять стратегий районов Ленинградской области, по три стратегии из Татарстана и Башкирии, по две из Крыма, Самарской и Томской областей. Зарубежные стратегии представлены территориальными единицами Великобритании, Австралии, Новой Зеландии, США, Швеции, Китая, Белоруссии и Украины.

Собирали и изучали тексты магистры программы «Экономическая география и цифровая пространственная аналитика» СПбГУ (Н. Петухова, О. Альшевская, А. Ларченко, М. Пронина, Д. Табульдина, А. Ягина), проходившие практику в Леонтьевском центре под руководством К.А. Морачевской и Б.С. Жихаревича. Процесс включал два этапа – после индивидуального изучения текстов и предварительной оценки критерии уточнялись в рамках общего обсуждения и оценки корректировались с целью большей однородности подходов.

Выявлена существенная дифференциация оценок: от 3 до 18 баллов (см. табл. 4). В группе районов, где пространственные аспекты в стратегиях учитываются слабо (3–7 баллов), оказались районы из Белоруссии, Украины, Китая, Великобритании. В числе районов, уделивших пространственным аспектам наибольшее внимание (в изученной группе), районы Татарстана, Башкортостана, Ленинградской области, Удмуртии. Низкие оценки некоторых зарубежных стратегий обусловлены различиями в структуре текста.

**Признаки и шкала оценки наличия пространственных аспектов
в стратегиях социально-экономического развития муниципальных районов**

Блок 1. Разделы стратегии «Общие сведения и базовая диагностика территории»	
1.1. Внешняя среда	1.2. Внутренняя среда
Полимасштабность описания местоположения района и уровня социально-экономического развития (сравнение с соседями, другими регионами, с уровнем развития по стране). Да – 1 балл. Нет – 0 баллов	Наличие сравнения различных частей (административных единиц, поселений) района и выявление их различий (в уровне социально-экономического развития, распределении инвестиций и т. д.). Да – 1 балл. Нет – 0 баллов
Анализ расположения относительно ближайших крупных городов, транспортных узлов (расстояние и/или транспортная доступность). Да – 1 балл. Нет – 0 баллов	Анализ связности населенных пунктов внутри района, описание транспортной доступности населенных пунктов внутри района. Да – 1 балл. Нет – 0 баллов
Анализ внешних миграций. Да – 1 балл. Нет – 0 баллов	Анализ миграций внутри района. Да – 1 балл. Нет – 0 баллов
	Описание ресурсов территории с учетом пространственной привязки (транспортная доступность, инфраструктура, расположение месторождений) Да – 1 балл. Нет – 0 баллов
	Упоминание крупных природных объектов, влияющих на организацию пространства и пространственное развитие. Да – 1 балл. Нет – 0 баллов
	Рассмотрение экологических проблем в пространственном разрезе (указание на конкретные источники загрязнения, последствия размещения объектов). Да – 1 балл. Нет – 0 баллов
Блок 2. Разделы стратегии «Цели, мероприятия»	
2.1. Внешняя среда	2.2. Внутренняя среда
Учет внешних связей / внешней среды при формировании целей развития. Да – 1 балл. Нет – 0 баллов	Наличие проектов, направленных на повышение качества пространственного развития территории (улучшение связности, создание новых точек роста, транспортных узлов). Флагманский проект – 2 балла; не крупный проект – 1 балл; нет проектов – 0 баллов
Блок 3. По всему тексту	
Наличие картосхем. Более двух картосхем – 2 балла. 1–2 картосхемы – 1 балл. Нет – 0 баллов	
Наличие слов и словосочетаний-маркеров (каркас, ось, узел, транспортный коридор, транзитный потенциал / транзит, центр экономического роста, транспортные артерии, транспортно-географическое положение, расположение и др.). Более 5 маркеров – 3 балла. 3–5 маркеров – 2 балла. 1–2 маркера – 1 балл. Нет – 0 баллов	
Наличие раздела, посвященного пространственному развитию. Да – 1 балл. Нет – 0 баллов	

Примечание. Составлено автором. В спорных случаях допускается увеличение / уменьшение оценки на 0,5 балла.

**Экспертные оценки степени присутствия пространственных аспектов
в тексте муниципальных стратегий (районы упорядочены по суммарной оценке)**

Район	Регион	Оценка (по разделам и суммарная)						Индекс развития *
		1.1	1.2	2.1	2.2	3	Сумма	
Низкая степень присутствия пространственных аспектов								
Речицкий район	Гомельская область, Беларусь	1	0	0	1	1	3	Д
Ярославский район	Ярославская область	2	1,5	0	0	0	3,5	С
Уезд Юндин	Китай	0	1	1	1	2	5	Нет данных
Магарамкентский район	Дагестан	1	1	0	1	2	5	Д
Camden Council	New South Wales	1,5	0	1	0	3	5,5	У
Криворожский район	Днепропетровская область, Украина	0	3,5	0	1	1	5,5	С
Karlstad Region	Värmland County	2	0	1	1	2	6	У
The Southland Region	The Southland Region	2	1	0	0	3	6	У
Сосновский район	Челябинская область	0	2	0	2	2	6	С
Волжский район	Самарская область	3	3	0	0	1	7	С
Бахчисарайский район	Республика Крым	1	2	0	0	4	7	С
Таштагольский район	Кемеровская область	0	2	0	2	3	7	С
Средняя степень присутствия пространственных аспектов								
Тахтамукайский район	Республика Адыгея	2	1	1	1	2,5	7,5	С
Завьяловский район	Удмуртская Республика	3	3,5	0	0	2	8,5	У
Kenai Peninsula Borough	Alaska, USA	2	1,5	1	2	2	8,5	С
Чишминский район	Башкортостан	1	4	1	1	2	9	У
Добрянский городской округ	Пермский край	2,5	3	0	1	3	9	С
Ставропольский район	Самарская область	2,5	3	1	–	1	9,5	С
Белогорский район	Республика Крым	2	2	1	1	4	10	Д
Лужский район	Ленинградская область	3	2	0	1	4	10	С
The Rockhampton Region	The Rockhampton Region	2	4	0	1	3	10	У
Высокая степень присутствия пространственных аспектов								
Сарапульский район	Республика Удмуртия	2	3,5	1	2	3	11,5	С
Лениногорский район	Республика Татарстан	2	3	1	2	4	12	Д
Высокогорский район	Республика Татарстан	3	4	1	1	4	13	У
Волосовский район	Ленинградская область	3	3	1	2	4	13	С
Учалинский район	Башкортостан	3	5	0	2	4	14	Д
Кингисеппский район	Ленинградская область	2,5	3	1	2	6	14,5	Д
Баймакский район	Башкортостан	3	3,5	1	2	5	14,5	С
Ломоносовский район	Ленинградская область	2	4	1	2	6	15	У
Borough of Dartford	County of Kent	3	6	1	2	6	18	У

Примечание. Составлено автором. * – индекс развития (индекс успешности развития): У – успешное, ускоренное развитие; С – стагнация, средний уровень развития; Д – неуспешное развитие, ухудшение положения, деградация.

Приведем несколько примеров отдельных стратегий. Волжский район Самарской области окружает г. Самару, но в тексте практически ничего нет про агломерацию. Однако присутствует рассмотрение места района в области, указание на дифференциацию поселений района по уровню развития, одна картосхема, что обусловило суммарную оценку в 7 баллов.

Заслуженно высокие оценки по всем компонентам имеет стратегия Баймакского района, это видно даже по набору слов-маркеров, встречающихся в тексте: пространственно-расселенческий потенциал; удаленность района от развитого центра; точки роста; пространственно-экономическая структура территорий; пространственное развитие территории; транспортный поток.

В нескольких стратегиях выявлены разделы, посвященные пространственному развитию, их названия: «Системное пространственное развитие территории Бахчисарайского района», «Механизмы пространственного развития территории» (Волосовский район), «Существующие диспропорции пространственного развития» и «Зоны пространственного развития» (Ломоносовский район), «Анализ пространственного развития» (Высокогорский район).

Высокая оценка стратегии Дартфорда удивительна, поскольку стратегия уже во введении позиционируется именно как стратегия пространственного развития.

Особняком стоит стратегия уезда Юндин (Китай). В стратегии отсутствует раздел, который можно было бы отнести к базовой диагностике территории (это стало причиной низкой общей оценки). Аспект внешней и внутренней миграции не затронут. Внимание уделяется скорее процессу урбанизации – передвижению населения из сельских поселений в города. Все упоминания единиц административно-территориального деления связаны с их местом в будущей модернизации в рамках стратегии уезда. Очень много внимания в стратегии уделено переходу к зеленой экономике, экологическому надзору, внедрению новых стандартов, созданию низкоуглеродных городов. При этом отсутствует указание на конкретные проблемы, особенно с учетом пространственной привязки. Поднимается тема сотрудничества между регионами и провинциями посредством улучшения транспортных узлов, упоминается промышленное сотрудничество. Пространственное мышление проявляется в проектной части. Предлагается большое количество

транспортных проектов, например, скоростные автомагистрали Шуанюнь, Хулэй, связывающие отдаленные части уезда. Описана оптимизация региональной пространственной структуры через строительство автомагистралей. Имеется проект пространственной реструктуризации под названием «Один уезд, три района, двухосевая связь». Один уезд – Юндин, три района – северный высокотехнологичный промышленный, южный высокоэкологичный, восточный туристический. Две оси представляют собой городскую зону и парки высоких технологий, которые опираются на скоростную автомагистраль от Луояня до Дапу. В стратегии прослеживается ориентация на расширение городов, деловых районов, создание новых городов конкретной специализации: торговых, туристических, экологических; строительство крупных деревень вдоль основных дорог.

Оценка успешности социально-экономического развития

Для оценки относительной успешности социально-экономического развития муниципальных районов отбиралось несколько статистических показателей, динамика которых интуитивно связана с «успешностью» развития, стоимостные показатели дефлировались. Итоговая оценка проводилась по трехбалльной шкале путем отнесения в три группы (см. табл. 4) на основе изучения динамики нескольких показателей в соотношении со средним по совокупности. Оценивалась динамика за 10 лет: 2010–2019 годы.

Известная скудость и неточность муниципальной статистики районного уровня обусловила узкий выбор показателей и различия в наборах показателей, используемых для разных районов. Использовались следующие показатели: численность населения, естественный и миграционный прирост населения; среднемесячная заработная плата по всем видам деятельности; численность врачей всех специальностей (без зубных); количество введенных в действие жилых домов на территории муниципального образования; общая площадь жилых помещений, введенная в действие за год, в среднем на одного жителя; профицит / дефицит бюджета.

Индивидуальные наборы показателей применялись для зарубежных районов. Соответственно, итоговые оценки являются приближенными, но достаточными для разделения районов на три группы (см. последний столбец таблицы 4).

Наличие связи между степенью учета в стратегии пространственных аспектов и успешностью социально-экономического развития

Понимая всю ограниченность возможных выводов на основе столь малой выборки и столь грубых оценок, мы тем не менее сделали попытку протестировать гипотезу о наличии связи между степенью учета в стратегии пространственных аспектов и успешностью социально-экономического развития.

Средняя оценка присутствия в стратегии пространственных аспектов оказалась различной по трем группам районов: депрессивные – 9,75; стагнирующие – 8,2; успешные – 10,3. Можно заметить, что успешные в социально-экономическом развитии успешны и в качестве стратегий. На втором месте оказалась группа депрессивных районов – это тоже можно объяснить: местное сообщество и руководство осознают проблемы, пытаются найти выход, вкладываются в разработку стратегии, но объективные препятствия развитию перевешивают управленческие воздействия. Хуже всего оценки стратегий у представителей среднего уровня по социально-экономическому развитию.

Двумерное распределение районов (табл. 5) позволило заметить, что доля успешных по социально-экономическому развитию районов выше среди районов, в стратегиях которых средний или высокий уровень присутствия пространственных аспектов. При этом в группе районов с высоким уровнем присутствия пространственных аспектов в стратегиях оказались в равной мере представлены успешные, стагнирующие и депрессивные районы.

Выводы

По итогам изучения представленности пространственных аспектов в муниципальных

стратегиях административных районов на примере выборки из 30 российских и зарубежных стратегий можно зафиксировать следующие наблюдения:

1. Единого понимания того, что такое «пространственные аспекты» применительно к стратегиям социально-экономического развития, нет. В данном исследовании автор считал таковыми вопросы экономико-географического положения, размещения населения и экономической активности на территории района, комфортности среды обитания, связности пространства, транспортной доступности, миграционных потоков.

2. Глубина и качество отражения пространственных аспектов в текстах современных стратегий социально-экономического развития существенно дифференцированы (балльные оценки в диапазоне от 3 до 18) и сильно зависят от специфики стратегического консультанта. Высокая степень присутствия пространственных аспектов коррелирует с общим качеством стратегического документа и отмечена в стратегиях районов Татарстана, Башкортостана и Ленинградской области, где имеются сильные традиции стратегического планирования на региональном уровне и к разработке привлекаются профессиональные команды разработчиков.

3. Оценивать зарубежные и российские стратегии по единой формальной схеме затруднительно, поскольку велики отличия в структуре текста. В целом в зарубежных стратегиях пространственные аспекты отражены хорошо. Причем у зарубежных районов часто наряду с общими стратегиями присутствуют отдельные стратегии пространственного развития.

4. Попытка количественно проверить гипотезу о наличии связи между степенью учета в стратегии пространственных аспектов и успешностью социально-экономического развития не дала надежных результатов в силу небольших размеров выборки, малого количества и низкого

Таблица 5

Распределение районов по уровню присутствия пространственных аспектов в стратегии и успешности социально-экономического развития

Группа стратегий по оценке уровня учета пространственных аспектов	Число стратегий в группе	Доля районов, %		
		успешных	стагнирующих	депрессивных
Низкий уровень	11	27,3	54,5	18,2
Средний уровень	9	33,3	55,5	11,1
Высокий уровень	9	33,3	33,3	33,3

Примечание. Составлено автором.

качества статистических показателей на муниципальном уровне. Тем не менее введение трехбалльных шкал позволило грубо сопоставить распределения районов на три группы по оценке учета пространственных аспектов в стратегии и три группы по успешности социально-экономического развития. Можно отметить, что средняя оценка выраженности пространственных аспектов выше всего в группе успешных регионов, а доля успешных по социально-экономическому развитию выше среди районов, в стратегиях которых средний или высокий уровень присутствия пространственных аспектов. При этом в группе районов с высоким уровнем присутствия пространственных аспектов в стратегиях оказались в равной мере представлены успешные, стагнирующие и депрессивные районы.

5. Пространственные аспекты в большинстве муниципальных стратегий учитываются, причем в половине случаев на неплохом уровне. Учет пространственных аспектов повышает качество муниципальных стратегий и увеличивает вероятность позитивного влияния стратегий на социально-экономическое развитие.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- Вызовы и политика пространственного развития России в XXI веке, 2020. М. : Товарищество научных изданий КМК. 365 с.
- Гатауллин Р. Ф., Чувашова Э. Р., 2020. Повышение качества управления пространственным развитием в региональных стратегиях социально-экономического развития // Экономика и предпринимательство. № 11. С. 340–344. DOI: <https://doi.org/10.34925/EIP2020.124.11.003>.
- Гринчель В. М., 2018. Оценка влияния стратегических планов на конкурентную привлекательность и устойчивость развития регионов // Региональная экономика. Юг России. № 1 (19). С. 53–64. DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2018.1.5>.
- Жихаревич Б. С., Прибышин Т. К., 2017. Опыт оценки качества стратегий муниципальных районов // Регион: экономика и социология. № 3 (95). С. 298–306. DOI: <https://doi.org/10.15372/REG20170315>.
- Жихаревич Б. С., Прибышин Т. К., 2019. Стратегии развития городов: российская практика 2014–2019 гг. // Пространственная экономика. Т. 15, № 4. С. 184–204. DOI: <https://doi.org/10.14530/se.2019.4.184-204>.
- Княгинин В., Перелыгин Ю., 2007. Пространственное развитие России в долгосрочной перспективе // Российское экспертное обозрение.

- № 1–2. С. 6–11. URL: http://www.csr-nw.ru/files/csr/file_category_846.pdf.
- Суворова А. В., 2019. Пространственное развитие: содержание и особенности // Journal of New Economy. Т. 20, № 3. С. 51–64. DOI: <https://doi.org/10.29141/2658-5081-2019-20-3-4>.
- Суворова А. В., 2020. Модели пространственной организации социально-экономических систем: опыт региональных стратегий развития // Экономика и управление. № 10. С. 1092–1101. DOI: <https://doi.org/10.35854/1998-1627-2020-10-1092-1101>.
- Тишкина Т. М., 2020. Стратегия пространственного развития муниципального образования: актуальные вопросы формирования // Фундаментальные исследования. № 9. С. 57–61. DOI: <https://doi.org/10.17513/fr.42844>.
- Фундаментальные проблемы пространственного развития Российской Федерации: междисциплинарный синтез, 2013. М. : Медиа-Пресс. 664 с.
- Швецов А. Н., 2020. Становление новой организации экономического пространства России. Опыт государственного регулирования и научных исследований пространственных преобразований. М. : URSS. 306 с.
- 16 мая в Центре стратегических разработок прошло очередное экспертное совещание из серии «Стейкхолдеры будущего сверяют часы», 2018 // Леонтьевский центр. URL: http://www.leontief-centre.ru/news/news.php?news_id=1240 (дата обращения: 27.12.2020).
- Zhikharevich B. S., Rusetskay O. V., 2015. Fluctuations in the Socioeconomic Development of Russian Cities: Methodology and Results of Calculating the Rank Vector of Dynamics // Regional Research of Russia. Vol. 5, iss. 1. P. 37–44.

REFERENCES

- Vyzovy i politika prostranstvennogo razvitiya Rossii v XXI veke*, 2020 [Challenges and Policy of Spatial Development of Russia in the 21st Century]. Moscow, Tovarishestvo nauchnykh izdaniy KMK. 365 p.
- Gataullin R.F., Chuvashova E.R., 2020. Povyshenie kachestva upravleniya prostranstvennym razvitiem v regional'nyh strategijah social'no-jekonomicheskogo razvitiya [Improving the Quality of Spatial Development Management in Regional Strategies for Socio-Economic Development]. *Jekonomika i predprinimatel'stvo* [Economy and Entrepreneurship], no. 11, pp. 340-344. DOI: <https://doi.org/10.34925/EIP2020.124.11.003>.
- Grinchel' V.M., 2018. Ocenka vlijaniya strategicheskikh planov na konkurentnuju privlekatel'nost' i ustojchivost' razvitiya regionov [Evaluation of the Strategic Plans' Impact on the Competitive Attractiveness and Sustainability of Regional Development]. *Regionalnaya ekonomika. Yug*

- Rossii [Regional Economy. South of Russia], no. 1 (19), pp. 53-64. DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2018.1.5>.
- Zhikharevich B.S., Pribyshin T.K., 2017. Opyt ocenki kachestva strategij municipal'nyh rajonov [Experience in Assessing the Quality of Strategies of Municipal Districts]. *Region: jekonomika i sociologija* [Region: Economics and Sociology], no. 3 (95), pp. 298-306. DOI: <https://doi.org/10.15372/REG20170315>.
- Zhikharevich B.S., Pribyshin T.K., 2019. Strategii razvitiya gorodov: rossijskaja praktika 2014–2019 gg. [Urban Development Strategies: Russian Practice 2014–2019]. *Prostranstvennaja jekonomika* [Spatial Economics], vol. 15, no. 4, pp. 184-204. DOI: <https://doi.org/10.14530/se.2019.4.184-204>.
- Knjaginina V., Perelygin Ju., 2007. Prostranstvennoe razvitiye Rossii v dolgosrochnoj perspektive [Spatial Development of Russia in the Long Term Period]. *Rossijskoe jekspertnoe obozrenie* [Russian Expert Review], no. 1-2, pp. 6-11. URL: http://www.csr-nw.ru/files/csr/file_category_846.pdf.
- Suvorova A.V., 2019. Prostranstvennoe razvitiye: sodержanie i osobennosti [Spatial Development: Content and Features]. *Journal of New Economy*, vol. 20, no. 3, pp. 51-64. DOI: <https://doi.org/10.29141/2658-5081-2019-20-3-4>.
- Suvorova A.V., 2020. Modeli prostranstvennoj organizacii social'no-jekonomicheskikh sistem: opyt regional'nyh strategij razvitiya [Models of the Spatial Organization of Socio-Economic Systems: The Experience of Regional Development Strategies]. *Jekonomika i upravlenie* [Economics and Management], no. 10, pp. 1092-1101. DOI: [10.35854/1998-1627-2020-10-1092-1101](https://doi.org/10.35854/1998-1627-2020-10-1092-1101).
- Tishkina T.M., 2020. Strategija prostranstvennogo razvitiya municipal'nogo obrazovaniya: aktual'nye voprosy formirovaniya [The Strategy of Spatial Development of the Municipal Formation: Topical Issues of Formation]. *Fundamental'nye issledovaniya* [Fundamental Research], no. 9, pp. 57-61. DOI: <https://doi.org/10.17513/fr.42844>.
- Fundamental'nye problemy prostranstvennogo razvitiya Rossijskoj Federacii: mezhdisciplinarnyj sintez*, 2013 [Fundamental Problems of Spatial Development of the Russian Federation: An Interdisciplinary Synthesis]. Moscow, Media-Press Publ. 664 p.
- Shvecov A.N., 2020. *Stanovlenie novoj organizacii jekonomicheskogo prostranstva Rossii. Opyt gosudarstvennogo regulirovaniya i nauchnyh issledovanij prostranstvennyh preobrazovanij* [Formation of a New Organization of the Economic Space of Russia. Experience of State Regulation and Scientific Research of Spatial Transformations]. Moscow, URSS Publ. 306 p.
- 16 maja v Centre strategicheskikh razrabotok proshlo ocherednoe jekspertnoe soveshhanie iz serii «Stejkholdery budushhego sverjajut chasy», 2018 [On May 16, Expert Meeting from the Series “Stakeholders of the Future Synchronize Their Watches” Was Held at the Center for Strategic Research]. *Leontyevskiy tseñtr* [Leontief Centre]. URL: http://www.leontief-centre.ru/news/news.php?news_id=1240 (accessed 27 December 2020).
- Zhikharevich B.S., Rusetskay O.V., 2015. Fluctuations in the Socioeconomic Development of Russian Cities: Methodology and Results of Calculating the Rank Vector of Dynamics. *Regional Research of Russia*, vol. 5, iss. 1, pp. 37-44.

Information About the Author

Boris S. Zhikharevich, Doctor of Sciences (Economics), Professor, Deputy Director, Leontief Centre, 7-ya Krasnoarmeyskaya St, 25, 190005 Saint Petersburg, Russian Federation; Senior Researcher, Institute of Regional Economic Studies of the Russian Academy of Sciences, Serpukhovskaya St, 38, 190013 Saint Petersburg, Russian Federation, zhikh@leontief.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7171-6335>

Информация об авторе

Борис Савельевич Жихаревич, доктор экономических наук, профессор, заместитель директора, Леонтьевский центр, ул. 7-я Красноармейская, 25, 190005 г. Санкт-Петербург, Российская Федерация; главный научный сотрудник, Институт проблем региональной экономики РАН, ул. Серпуховская, 38, 190013 г. Санкт-Петербург, Российская Федерация, zhikh@leontief.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7171-6335>