ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННЫМ РАЗВИТИЕМ

THEORY AND METHODOLOGY OF SPATIAL DEVELOPMENT MANAGEMENT

«ЭФФЕКТ КОЛЕИ» В ПРОСТРАНСТВЕННОМ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОМ РАЗВИТИИ

УДК 332.05:353(470.55)
ББК 65.050.22

ГСНТИ 06.61.33
Код ВАК 08.00.05

С. С. Гордеев
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Челябинск, Россия
AuthorID: 815584

С. Г. Зырянов
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Челябинск, Россия
AuthorID: 185451

А. М. Ситковский
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Челябинск, Россия
AuthorID: 1012909

АННОТАЦИЯ:
В статье рассматривается характерные для многих регионов России проблемы социально-экономического развития в условиях пространственной неоднородности территории на муниципальном уровне. Решение таких проблем во многом связано с исследованием «эффекта колеи» или институциональной инерции предшествующего развития, что ограничивает проведение необходимых преобразований. Административно-территориальное деление, как историческое наследие предшествующего развития, во многих случаях определяет специфику местных институтов и усиливает «эффект колеи».
В работе представлены вопросы анализа административно-территориальных ограничений развития связанного с оценкой основных пространственных характеристик муниципальных образований. Методика проведения подобного анализа связана с использованием информационно адаптированных (геоинформационных) подходов использующих сочетание визуализации, эвристических подходов, классификаций и формализованного математического инструментария оценки. Подобный анализ проведен для группы муниципальных образований центральной части Челябинской области. В данном случае мы имеем достаточно представительный индикатор пространственных проблем старопромышленных территорий.
По результатам анализа и исследований в статье представлен ряд концептуальных и методических положений по институциональным преобразованиям в управлении пространственным развитием. Они ориентированы на организацию эффективного межмуниципального взаимодействия для системы неоднородных муниципальных образований.
Авторы выражают благодарность Российскому фонду фундаментальных исследований, при финансовой поддержке которого подготовлена статья. Грант РФФИ 19-010-00964\19 «Моделирование и визуализация сценариев пространственного развития трансграничного макрорегиона на примере Урала и Северного Казахстана».

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:
социально-экономическое развитие, пространственное развитие, административно-территориальное деление, муниципальное образование, анализ, визуализация, межмуниципальное взаимодействие.

© С. С. Гордеев, С. Г. Зырянов, А. М. Ситковский, 2019

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:
Сергей Сергеевич Гордеев, кандидат экономических наук, Челябинский филиал, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
454077, Россия, г. Челябинск, ул. Комарова, 26, sgordeev222@gmail.com

Сергей Григорьевич Зырянов, доктор политических наук, профессор, Челябинский филиал, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
454077, Россия, г. Челябинск, ул. Комарова, 26, director@chel.ranepa.ru.

Арсений Михайлович Ситковский, Челябинский филиал, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
454077, Россия, г. Челябинск, ул. Комарова, 26, omnistat@yandex.ru

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Гордеев С. С., Зырянов С. Г., Ситковский А. М. «Эффект колеи» в пространственном межмуниципальном развитии // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 4 (29). С. 40—55.

Затяжной период низких темпов динамики экономического роста [1]. Согласно данным того же Росстата, за 10 лет (с 2008-го по 2019-й) российская экономика выросла всего на 8,8 %. Это вдвое меньше чем прибавили США, в 10 раз меньше чем Китай, и в три с половиной раза меньше чем выросла мировая экономика в целом [2]. Предопределяет необходимость осуществления серьезных и масштабных институциональных преобразований. Сохраняющиеся невысокие темпы экономического роста, согласно прогноза на 2,9 % в год создает предпосылки для нарастания региональной дифференциации и обостряет проблемы отдельных территорий аутсайдеров. Масштабного «скачка» в преображении социальной сферы и повышения качества жизни при консервативном традиционном сценарии развития для проблемных территорий ждать не стоит [3].

Отдельные мероприятия, с увеличением финансирования по федеральным программам, обычно направлены на ликвидацию «узких» проблемных мест и только отчасти компенсируют прежние «провалы» недофинансирования социальной сферы. Однако их явно недостаточно для того, чтобы перекрыть масштабы многих социальных проблем, постепенно выходящих на качественно иной уровень. В ряде случаев социально-экономические проблемы постепенно переходят в общественно-политическую плоскость, еще более усложняя ситуацию с перспективами устойчивого развития.

Предопределенность перспектив от ранее сделанного выбора, определенная как Path Dependence — «зависимость от предшествующего развития» [4; 5], проявляется во многих аспектах социально-экономического развития. К ним относится, как ошибки первоначального институционального выбора, так долгосрочные последствия введения стандартов, определения границ и др. В последнее время такая предопределенность часто упоминается в связи с преимущественно инерционным сценарием и замедлением социально-экономической динамики. Развитие по траектории предопределенной исторически сложившимися институциональными и социокультурными условиями, обозначено как «эффект колеи» [6]. Ограничения, возникающие в связи с зависимостью перспектив от характера предшествующей «колеи», как и возможности выхода из неё сейчас рассматриваются исследователями в различных институциональных аспектах [7].

Вместе с тем территориальная специфика, обуславливает движение по своей специфической «местной колее» с соответствующим отражением на эффективности развития и неизбежными экономическими и социальными последствиями [8]. При этом исторически сформировавшаяся избыточно сложная структура административно-территориального деления регионов и отраслевой подход в системе управления экономикой региона могут стать значимыми факторами усиления негативной составляющей «эффекта местной колеи».

«Эффект местной колеи» заметно могут усилить как объективные предпосылки, связанные с особенностями предшествующего социально-экономического развития, так и субъективные предпосылки, связанные со сложившейся практикой, традициями реализации общей социально-экономической политики. Наличие резких отклонений «местной колеи» наиболее заметно на муниципальном уровне, где при общих институциональных основах управления, сами объекты — муниципальные образования могут кардинально различаться. Среди них могут быть крупные города (в том числе миллионники со сложной внутренней структурой), средние и малые города (в том числе моногорода и закрытие территориальные образования), муниципальные районы (в том числе неоднородные, имеющие в своем составе малые города, городские поселки и сельские поселения). В любой подобной разнородной совокупности пространственных объектов ограниченных *границами существующего административно территориального деления* неизбежно будут возникать различные траектории развития.

В общем случае институциональные рамки адаптации системы регионального управления позволяют сглаживать некоторую пространственную и в том числе административно-территориальную специфику. Однако, в случаях ярко выраженной индивидуальности отдельных территорий, начиная с уровня муниципальных образований, значимость факторов «местной колеи» возрастает.

Исторически сформировавшаяся сетка административно-территориального деления субъекта РФ, во многом определяет структуру органов власти и многие другие институциональные особенности муниципальных образований. В настоящее время экономические и социальные процессы *экстерриториальны* и выходят не только за муниципальные, но и региональные границы. Этим объективно обусловлено возникновение противоречий между историческим наследием административно-территориального деления и актуальными требованиями управления пространственными экономическим и социальными процессами.

В терминологии Path Dependence можно говорить о случаях *остаточной избыточности муниципальных границ их понижающем влиянии на возможности интеграции и перехода на более высокие траектории развития.* В подобных обстоятельствах специфика, сложность административно-территориального деления неизбежно будут связаны с проблемами избыточной изолированности с проявлением множества различных управленческих ограничений. *Остаточная избыточность муниципальных границ* здесь становятся весомой составляющей «эффекта колеи».

Предопределенность развития, связанная с административно-территориальным делением. Существенные пространственные ограничения для территорий, вытекающие из сетки административно-территориального деления неизбежно требуют институциональных преобразований в системе регионального управления. При управлении «по старинке», многие города и районы все больше увязают в нагромождении как общих, так и местных социально-экономических проблем.

Угрозы накопления еще большего количества проблем и одновременно нарастания остроты из-за противоречий между локальными интересами и приоритетами развития отдельных муниципальных образований, что требует исследования их взаимосвязей. Возникают кооперации усилий в рамках межмуниципального сотрудничества для решения общих проблем. Избыточная изолированность развития муниципальных образований приводит к появлению *зон упущенной выгоды совместного межмуниципального развития* (или *зон возможных межмуниципальных потерь*). Появление таких зон во многом связано с пространственной спецификой и даже исключительностью отдельных территорий. В данном случае, следует рассматривать *административно-территориальный аспект формирования «местной колеи».* Это во многом предопределено *исторически сложившейся «нарезкой» территорий, неизбежно устаревшим административно-территориальным делением, назовем это административным пространством и теми выгодами, которые открываются при решении проблем, исходя из преимуществ, предоставляемых возможностью более грамотного и рационального использования экономического пространства*.

При рассмотрении подобных ситуаций возникают достаточно сложные общие вопросы *по управлению пространственным развитием неоднородной системы муниципальных образований.* Они в свою очередь определяют ряд других, вопросов, требующих исследования.

Во-первых — *анализ административно-территориальных ограничений пространственного развития* (далее анализ пространственных ограничений). Этот анализ ориентирован на оценку основных пространственных (геоинформационных) характеристик муниципальных образований по критериям общего межмуниципального развития. Фактически здесь идет речь о развитии методологии анализа комплексного регионального развития.

Во-вторых, вопросы — определения *концептуальных и методических положений, связанные с проведением необходимых и достаточных* институциональных преобразований в организации пространственного развития, которые будут ориентированы на организацию эффективного межмуниципального взаимодействия в условиях специфических административно-территориальных факторов «местной колеи». Основные подходы к исследованию этих вопросов представлены далее в статье.

Анализ административно-территориальных ограничений пространственного развития для системы муниципальных образований.

Основы анализа неоднородных пространственных систем с использованием геоинформатики. С точки зрения управления социально-экономическим развитием, регион и его составляющие являются сложной, многоуровневой, неоднородной системой, состоящей из нескольких подсистем и включающей множество элементов и отражающих их состояние показателей, в том числе взаимосвязанных. Конкурентные преимущества территориальных объектов могут заметно меняться в зависимости от ситуации у «соседей», то есть они определяются с учетом взаимного пространственного положения. В общем случае рассмотрение муниципальных образований, как элементов сложной неоднородной изменчивой системы, некорректно без пространственной привязки [9].

В подобных условиях постановка задач управления пространственным развитием территорий достаточно сложна. Соответствующие риски пространственного развития также во многом определяются пространственными характеристиками. Здесь имеет место большое разнообразие как выявленных ранее, хорошо изученных и грамотно классифицированных [10], так и новых рисков (потери прямые и косвенные, потери упущенной выгоды, потери качества жизни и др.). В общем случае новые макроэкономические риски пространственного развития рассматриваются в самом общем виде, как суммарные возможные потери, в том числе и упущенной выгоды, возникающие при наступлении определенных событий или реализации прогнозируемых сценариев развития.

На практике в условиях реальной имеющейся информационной среды и двухуровневой системы региональному-муниципального управления даже осуществление формализации многих задач крайне сложно провести. То, что города и районы — это сложные и весьма неоднородные и специфичные пространственные социально-экономические объекты, тесно взаимосвязанные друг с другом, далеко не всегда и не в полной мере учитывается при подготовке каких-то управленческих решений.

В условиях ограниченности и неоднородности информации традиционные методы оценки дают только весьма приблизительный результат, несмотря на все более расширяющееся применение экономико-математического инструментария. Классические подходы к оптимизации как регионального, так и межмуниципального развития в моделях макроэкономики [11], обще региональные институциональные преобразования [12] в случаях существенной территориальной неоднородности оказываются мало результативными. Возможности их применения также еще более затрудняются ограниченностью институтов, имеющихся сейчас на муниципальном уровне.

В таких обстоятельствах преимущество получают *специализированные, информационно адаптированные подходы* к поиску решений, использующие сочетание эвристических методов анализа, включая исследование графики и формализованного математического инструментария оценки. Они предполагают использование информационно адаптированных подходов [13],

обеспечивающих открытость процесса анализа, максимальной представительности получаемых результатов, оценки с учетом фактора доверия к её восприятию [14]. При подобном информационно-адаптированном эвристическом подходе анализ включает визуализацию данных — специализированную информационную подготовку графических материалов, дополненных цифровыми оценками. Поиск решений при этом во многом опирается на принципы методологии «мягких» систем — (soft systems methodology) [15]. В подобных региональных исследованиях опыт формальных классификаций [16] в сочетании с геоинформационными технологиями [9] становится ключевым элементом анализа.

В условиях сложности формирования цифровых оценок с учетом погрешностей статистики, так называемого фактора «лукавых цифр» [17], весьма существенного на муниципальном уровне, в подобной ситуации речь идет, прежде всего, о классификации, сопоставлении, относительных и качественных оценках. При всей специфике конкретных рассматриваемых ниже в *обзоре проблемно-пространственных* муниципальных образований, отмеченные там *факторы ограничения типичны для многих подобных территорий*, а подходы к решению проблем — схожи.

Основы подобного анализа пространственных ограничений неоднородных систем муниципальных образований с использованием элементов геоинформатики (исследованием специализированных проблемно ориентированных картографических слоев) будут рассмотрены ниже для группы муниципальных образований центральной части Челябинской области (см. рисунок 1). В окрестностях Челябинска присутствуют до десятка разнообразных муниципальных образований, от мегаполиса, до малых моногородов, муниципальных районов и сельских поселений. В данном случае мы имеем достаточно *представительный индикатор пространственных проблем старопромышленных территорий*.

Ключевые направления анализа пространственных ограничений для подобной неоднородной системы муниципальных образований *связаны с классификацией и оценкой характеристик территорий для выявления «узких мест» их развития*. Среди них следует выделить три:

- *Ограниченность территории* и деформация развития населенных пунктов (в действующих границах);
- *Изолированность отдельных периферийных зон* (существенная удаленность, анклавы и др.) вне фокуса основных региональных и муниципальных приоритетов с понижением траектории развития;
- *Противоречивость локальных приоритетов развития соседних муниципальных образований с разнонаправленностью векторов развития и потерей синергии.*

Анализ пространственных ограничений неоднородной системы муниципальных образований в центральной части Челябинской области. Первым признаком неоднородности системы муниципальных образований и возникновения зон возможных межмуниципальных потерь является существенные различия основных характеристик соседних и взаимосвязанных муниципальных образований (см. таблица 1). Значения, характеризующие поселенческий каркас муниципальных районов вблизи Челябинска заметно различаются (см. рисунок 1). Здесь, выделяются районы с высокой плотностью населения характерной для городов (Коркинского и Еманжелинского). Следует также отметить, что эти муниципальные образования, фактически городские населенные пункты, по разным причинам уже отметились в качестве региональных «горячих точек» с проблемными условиями развития.

Основные результаты по трем ранее выделенным ключевым направлениям анализа пространственных ограничений для данной неоднородной системы муниципальных образований представлены на рисунках 1 и 2.

Таблица 1. **Различия характеристик поселенческого каркаса муниципальных образований вблизи г. Челябинска**

	численность населения тыс.чел	площадь кв.км	плотность населения чел./км
Копейский городской округ	149,7	355,8	420,9
Коркинский район	60,0	102,0	588,2
Еманжелинский район	50,4	113,4	444,1
Сосновский район	70,1	2071,4	33,9
Еткульский район	30,6	2525,0	12,1

Рисунок 1. Контуры муниципальных образований Челябинской агломерации с градацией по плотности населения (тон заливки пропорционален значениям)



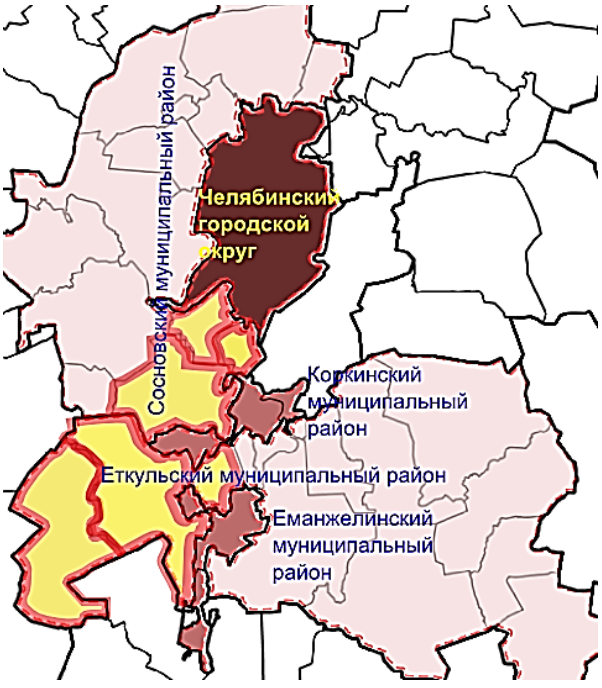


Рисунок 2. Группы удаленных сельских поселений — периферийные зоны муниципальных районов (южная часть Сосновского и западная часть Еткульского), и городские населенные пункты с окружением муниципальных районов (Сосновским и Еткульским)

Ограниченность территории. *Проблема ограниченности территории в данном случае связана с остаточной «промышленной» конфигурацией малых городов и постепенной «деформацией» потенциала саморазвития.* Пространство многих городских образований в России формировалось административными решениями в сравнительно короткие периоды индустриализации. Подобные преобразования изменили отражение в пространстве результатов предшествующей вековой пространственной эволюции. Исторически сложившаяся ограниченная территория большинства городских поселений сейчас во многом обусловлена *остаточной «промышленной» конфигурацией*, которая мало соответствует текущим перспективам устойчивого и эффективного развития территорий.

Территории Коркинского и Еманжелинского муниципальных районов Челябинской области являются ярко выраженными подобными примерами. По сути это малые города, по очертаниям напоминающие странные «иероглифы» на карте, мало напоминающие городские очертания. Территория Коринского района состоящая из трех частей-поселений сложной конфигурации находится на границе нескольких муниципальных образований (город Копейск, Сосновский и Еткульский районы). Разрозненная территория Еманжелинского района еще более причудливой конфигурацией буквально вкраплена в территорию другого района (см. рисунок 1).

Пространственная ограниченность и достаточно странные очертания этих городских поселений, объясняется предшествующим расположением некогда градообразующих предприятий — заводов, шахт, карьеров и других. В непосредственной близости таких предприятий формировался рабочий поселок, который затем становился самостоятельным административным образованием. Далекие перспективы прежде не рассматривались. С тех пор ситуация кардинально изменилась, прежние градообразующие предприятия давно закрылись, а окружающие их поселения оказались предоставлены сами себе. Отраслевая программа, связанная с закрытием градообразующих предприятий (угольного бассейна), оказалась далеко не комплексной и не затонула *проблемы последующего устойчивого саморазвития территорий*. Эти территории даже сохранили устаревшую структуру управления, характерную для муниципальных районов.

Фактически малые города — муниципальные центры (Коркино и Еманжелинск) в итоге такой территориальной «нарезки» столкнулись *с дефицитом окружающего пространства необходимого для перспективного пространственного развития.* У них ярко проявляется *проблема существенного несоответствия социально-экономического потенциала и окружающего пространства*. Далее для таких муниципальных образований неизбежны проблемы реализации любых пространственных и инфраструктурных проектов (связанных с выходом за границы), остаточность инфраструктуры ориентированной на прежние цели, ограниченность налоговых поступлений и многие другие.

Изолированность отдельных периферийных зон. *Изолированность отдельных зон, в данном случае называемых периферийными, связана с разрозненностью пригородных муниципальных районов и угрозами отдаления отдельных поселений.* Неоднородность развития территорий рассматриваемых муниципальных районов, также во многом носит заметный предшествующий исторический след. Рассмотренная выше историческая «врезка» малых городов неизбежно приводит к смежной проблеме сложной конфигурации границ окружающих муниципальных районов (Сосновского и Еткульского). Она также отразилась в причудливой «нарезке» сельских поселений (внутреннее муниципальное административно-территориальное деление и границы сельских поселений отмечены на рисунке 2). При подобной сложной и неоднородной конфигурации районов проблема «муниципальной периферии» закономерна. Следствием изолированности тут становится остаточность решения инфраструктурных, экономических и социокультурных проблем территорий.

В данном случае, к примерам отдаленной «муниципальной периферии» можно отнести западную часть Еткульского района (отделенную территорией Еманжелинска) и южную Сосновского района (см. ри-

сунок 2). Для значительной части территории муниципальных районов их административные, но удаленные центры имеют значительно меньший экономический и социокультурный потенциал, чем намного ближе расположенные малые города. Последние будут неизбежно наращивать свое влияние в вопросах развития соседних районов, как экономических, так и социокультурных.

Здесь фактор «муниципальной периферии» связан с ограниченностью эффективного управления, начиная с дефицита информации о «соседях». Это в первую очередь затрагивает во многом изолированные участки («анклавы») районов вблизи малых городов с остаточной конфигурацией границ. Так, в Сосновском районе, без изучения перспектив развития соседнего муниципалитета, практически невозможно решить вопросы «анклавов» в пяти минутах транспортной доступности от центра города Коркино и более чем в часе от административного районного центра Долгодеревенское. Причем подобные «анклавы» далеко не единственные (см. рисунок 3).

Противоречивость локальных муниципальных приоритетов. *Подобные противоречия связаны с разнонаправленностью векторов развития соседних муниципальных образований, потерей синергии развития, фактической стихийности межмуниципальной интеграции и агломерационных процессов.* Неоднородность группы отдельных муниципальных образований неизбежно отражается в различиях динамики и приоритетах развития. Все это приводит к определенным дисбалансам социально-экономической сферы. В результате потери несут, как отдельные муниципальные образования, так и региональная система в целом. Традиционная для межмуниципальных систем остаточная запутанная «паутина» формальных и неформальных взаимосвязей неизбежно тормозит интеграцию. Это способствует «движению в колее» по принципу «удельных княжеств» в ущерб общим интересам.

В зоне влияния мегаполиса (высокой транспортной доступности от центра агломерации) организация межмуниципального взаимодействия существенно усложняется. К традиционным вопросам муниципального взаимодействия малых городов и районов, здесь добавляются прямые взаимосвязи с центром агломерации (г. Челябинском).

«Притяжение мегаполиса» как рынка, так и социокультурного центра неизбежно будет влиять на развитие всех прилегающих территорий. Прежде изолированные малые города и сельские поселения, по мере развития агломерационных процессов, будут постепенно приобретать характер пригородных. Построение прямых взаимосвязей неизбежно меняет классическую схему взаимодействия «регион-муниципалитет-поселение».

В подобной противоречивой ситуации предпочтения бизнеса и населения окружающих территорий будут все больше ориентироваться *на развитие экономических и социокультурных взаимосвязей вне существующих границ административно-территориального деления.* Тем не менее, подобные интеграционные и агломерационные процессы тут неизбежно будут «деформироваться» сеткой административно-территориального деления.

Примером такого полустихийного агломерационного развития является выход Челябинских микрорайонов за черту города на территорию Сосновского района (см. рисунок 4). Эти городские многоэтажные микрорайоны «элитной» части мегаполиса с тысячами жителей, формально обозначены лишь отдельными поселками сельского поселения с адресами более характерными для малых сельских деревушек. Подобная бессистемная, непрозрачная и уже весьма конфликтная практика заполнения земель способствует появлению большого числа отложенных рисков, прежде всего инфраструктурных.



Рисунок 3. Во многом изолированные участки («анклавы») районов вблизи малых городов с остаточной конфигурацией границ

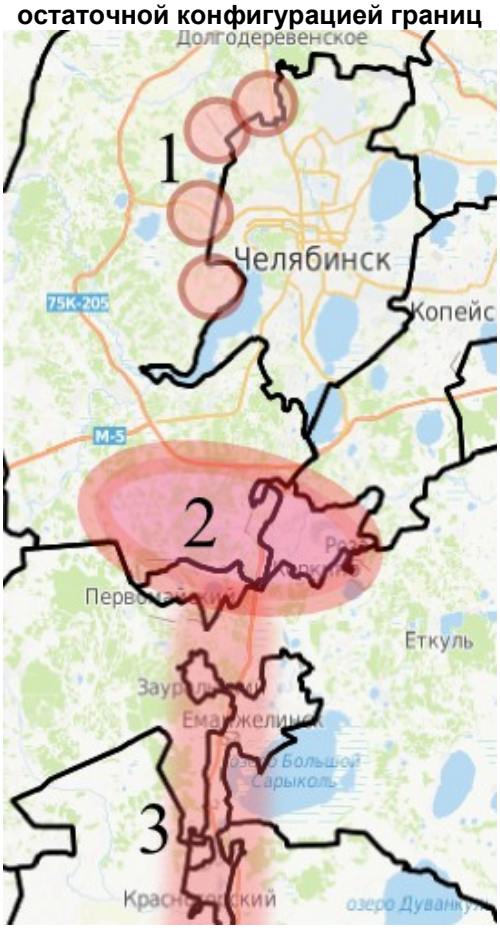


Рисунок 4. Перспективные зоны ммежмуниципального взаимодействия:
1. Зона выхода Челябинских микрорайонов за черту города на территорию Сосновского района. 2. Формирующаяся Сосновско – Коркинская индустриальная зона,
3. Территория перспективного транспортного коридора Урал – Северный Казахстан.

Направления институциональных преобразований в управлении пространственным развитием

Обобщение и систематизация пространственных ограничений выше отмеченных для данной неоднородной системы муниципальных образований, позволяет определить ряд приоритетных направлений по институциональным преобразованиям в управлении пространственным развитием с соответствующими концептуальными и методическими положениями. Эти положения направлены на:

- устранение межмуниципальных противоречий;
- обеспечение эффективности межмуниципальных проектов;
- отход от структуры административно-территориального деления при формировании решений.

Адаптация системы управления для устранения противоречий при взаимодействии «муниципалитет-регион». Административное «заглаживание» межмуниципальных и межведомственных территориальных противоречий с желаниями немного «отодвинуть» проблемы в будущее, фактически означает движение в «колее» до лучших времен. Подобная практика сама по себе является проблемой. Типичная реакция на нестандартные вопросы и конфликты на территориях усилением *администрирования сверху*, будет только «загонять их внутрь». Без устранения предпосылок проблемы можно немного «отодвинуть» их в будущее, но с риском столкнуться с ними впоследствии в формате непредсказуемых ситуаций («черных лебедей») [18]. В системе органов власти региона, как правило, не находится полнофункциональной ответственной структуры для рассмотрения всего комплекса противоречий территориального развития. Отсутствуют также и научные проработки вариантов решения ключевых проблем.

В действующей муниципальной управленческой практике решение серьезных нестандартных вопросов неизбежно переходят на уровень региона. Однако и там перспективы их рассмотрения неоднозначны. При выходе вопросов за ведомственные границы, они рассматриваются опять же в рамках существующих полномочий и функционала разных региональных министерств и ведомств, связанных, прежде всего с оперативной деятельностью. Итог по решению наиболее сложных перспективных и тем более уникальных вопросов тут невысок. Прямым следствием ограниченной прогнозируемости является накопление скрытых дисбалансов в социально-экономической сфере и противоречий в общественной. Для территорий с накопленными отложенными вопросами периодическое появление противоречий и возникновение тех или иных непредсказуемых ситуаций «провала» отдельных муниципалитетов по тем или иным причинам уже становится закономерным. Решение «непредсказуемых» муниципальных проблем уже становится региональной практикой, а проблемы рассматриваемого Коркино уже выходили на высший федеральный уровень.

Следует отметить, что региональные системы формируются во многом по типовым схемам. Для весьма специфичных регионов (таким, например, является Челябинская область), они не слишком эффективны. Корректировка таких схем под персоналии, а также закрепившаяся практика наследования спорных результатов и традиций управления — «институциональная колея» еще более усложняет решение нестандартных вопросов. *Индивидуальная проработка сценариев муниципального и межмуниципального перспективного пространственного развития с соответствующей институциональной корректировкой взаимодействия «муниципалитет-регион», становится одним из обязательных положений совершенствования регионального управления.*

Внедрение межмуниципальных «акцентов» в постоянную практику регионального и муниципального управления. Обобщение результатов представленного выше анализа пространственного развития, с учетом предшествующего опыта построения и адаптации типовых схем межмуниципального взаимодействия [19], позволяет определить *методические положения по обеспечении эффективности межмуниципальных проектов.*

Среди них необходимо выделить требования к оценке эффективности проектов, как на региональном, так и на муниципальном уровне:

- Оценка различия уровня развития динамики отдельных муниципалитетов, их социально-экономических характеристик,

особенностей территорий (например – моногородов);

- Оценка институциональных особенностей муниципальных образований (города и районы, отдельные поселения), в том числе, различия систем управления;
- Анализ исторически сложившейся скрытой конкуренции между территориями соседних муниципалитетов;
- Анализ пространственных экстерриториальных проектов — основных характеристик проектов вне структуры административно-территориального деления;
- Оценка межмуниципальной результативности и синергии пространственного развития в сложных межмуниципальных проектах, прежде всего инфраструктурных;
- Анализ интеграционных и агломерационных процессов, новых форм территориальной интеграции для повышения эффективности реализации проектов в конкретных специфических условиях;
- Адаптации новых форм муниципального взаимодействия и дополнение существующей практики простых схем взаимодействия («регион-муниципалитет», «муниципалитет-муниципалитет») новыми более сложными формами межмуниципального взаимодействия («муниципалитет-муниципалитет-регион» и др.).

Среди общих институциональных перемен затрагивающих управленческую практику, необходимо выделить следующие:

- Мониторинг векторов проблем муниципальных образований с учетом возможных перемен и факторов непредсказуемости («черных лебедей»);
- Адаптация системы управления к изменению приоритетов пространственного развития определяемых в рамках соглашений;
- Внедрение практики формирования межмуниципальных проектов.

Наибольшая специфика и, соответственно, наибольшее количество сложных организационно-управленческих задач, затрагиваемых рассмотренными положениями, связано именно с проблемами «местной колеи». В общем случае насыщение рассмотренными положениями управленческой практики позволяют снизить количество уникальных, сложно классифицируемых рисков межмуниципальной неэффективности.

Парадигма пространственного развития с отходом от структуры административно территориального деления. Попыток решения проблем ускорения развития за счет изменений *административно-территориальной структуры* пока немного. Недавний опыт Коркино по очевидному и давно востребованному объединению трех рядом расположенных, но формально разрозненных городских поселков в единую городскую структура (по сути, устранение некого исторического архаизма) не прост. Административно-территориальные преобразования в муниципальных образованиях часто *связаны с конфликтными ситуациями*. Пространственная уникальность неизбежно приводит к появлению специфических, прежде не встречавшихся проблем и их непредсказуемости. «Эффект местной колеи» очевиден и для его преодоления необходимы весомые аргументы социально-экономического обоснования.

Однако территориальные преобразования для решения внутренних проблем муниципалитетов, представляются полумерой на межмуниципальном уровне. Подобные административные преобразования необходимы, но не достаточны для всестороннего раскрытия социально-экономического потенциала. Изменение парадигмы пространственного развития предполагает *переход к пространственному развитию по результатам экономического зонирования, вне структуры административно территориального деления.*

Ключевым моментом смены парадигмы пространственного развития является зонирование территорий (хозяйственное индустриально-аграрное и социокультурное) [20]. С учетом рассмотрения и анализа всей совокупности факторов, детерминирующих социально-экономическое состояние территории, можно прогнозировать формирование зон пространственного развития, не совпадающих в своих границах с существующим в настоящее время административно-территориальным делением. При этом центры зон хозяйственного и социокультурного развития формируются на базе наиболее перспективных и жизнеспособных населенных пунктов территории и рассматриваются как наиболее вероятные точки роста. Развитие подобной пространственной структуры, трансформации сектора реальной экономики и социокультур-

ных связей будет определяться целенаправленной политикой по преобразованию имеющейся инфраструктуры на основе интеграции населенных пунктов и поселений в некое межмуниципальное единое пространство. Одним из ключевых условий таких преобразований становится оптимизация пространственного развития, исходя из главной задачи — обеспечения всего населения базовыми социальными услугами в шаговой доступности.

Дальнейшие шаги в развитии новых положений связаны с обновлением управленческой парадигмы, как на региональном, так и на муниципальном уровне связаны с переходом к развитию *многоуровневой межмуниципальной системы малых центров социальных услуг.* Обеспечивая предоставление *необходимо минимума социальных услуг в зоне мобильности и транспортной доступности, вне зависимости границ муниципальных образований и поселений*, подобные преобразования становятся одним из важных условий по обеспечению устойчивого развития.

Опорным каркасом для такой системы является существующая сеть муниципальных и поселковых центров, часть из которых (с наличием необходимых объектов социальной инфраструктуры) получают дополнительный приоритет в развитии и берут на себя нагрузку соседних населенных пунктов. При этом *муниципальные центры оказания социальных услуг (по сути, формируемые малые опорные социокультурные центры) дополняются центрами социальных услуг поселкового уровня.* Рассмотренные малые города фактически становятся такими центрами для окружающих сельских пригородных территорий в окрестностях.

Гарантированно обеспечивая необходимый минимум социальных услуг, создавая условия комфортной среды для жизнеобеспечения и «закрепления» специалистов, подобные населенные пункты-центры неизбежно становятся точками перспективного социально-экономического роста, в первую очередь в части развития малого и среднего бизнеса. Формирование подобных центров при этом становится важным аргументом в достаточно «болезненных», но неизбежных процессах изменения границ, укрупнения поселений и преобразования муниципальных образований. Опыт формирования стратегий пространственного развития Троицкого и Уйского муниципального района Челябинской области показал, что для отдельных территорий с чередованием городских и сельских населенных пунктов, со сложной и неоднородной конфигурацией границ муниципальных образований подобные преобразования наиболее перспективны.

Другие изменения в управлении пространственным развитием связаны с выделением отдельных зон *высокого роста и синергии развития*. Для них характерны такие позитивные факторы, как существенный рост денежного оборота и капитализации. Их возникновение обычно связано с крупными региональными проектами.

Для социально-экономического развития территорий юга Челябинской агломерации определяющими становятся факторы, связанные с вводом Томинского горно-добывающего комбината и формированием перспективной новой межмуниципальной Сосновско-Коркинской индустриальной зоны высокого роста (см. рисунок 4). Такие показатели комбината, как объем ежегодных закупок товаров и услуг в размере 20-30 млрд. рублей неизбежно приведут к росту денежного оборота и на прилежащей территории с дальнейшей «цепной реакцией» активизации бизнеса.

Расширение этой зоны и формирование новых связано с постепенным развитием территорий транспортного коридора, прилегающего к крупной автомобильной магистрали (в направлении «Челябинск –— Манитогорск», «Челябинск — Костанай — Нур-Султан») (см. рисунок 4). Здесь зона менее чем часовой доступности от регионального центра Челябинска дополняется другими коммуникационными возможностями.

Многообразие подобных зон велико. Их формирование может быть связано как с развитием малых городов, так и региональных центров. Иногда они могут выходить за уровень субъекта РФ. Именно трансрегиональные факторы определяют перспективы развития Верхнего Уфалея. Этот отдалённый и «пространственно-оторванный» малый моногород расположен в двухстах километрах от Челябинска и на вдвое меньшем расстоянии от более динамичного и богатого Екатеринбурга, вблизи границы его агломерации, которые во многом определяют перспективы его развития.

Заключение:
перспективы исследований

Суммарное влияние факторов связанных с развитием межмуниципального взаимодействия оказывает заметное влияние на весь регион в целом. Перспективы социально-экономического развития сейчас во многом определяются на уровне, межмуниципального и межрегионального взаимодействия. Пространственный потенциал, раскрываемый в рамках межмуниципального взаимодействия, сейчас является одним из важных резервов социально-экономического роста, для многих специфичных и неоднородных регионов, начиная с Челябинской области. Это становится дополнительным катализатором синергии и роста. Далее оживление на рынке труда и рост платежеспособного спроса неизменно отражаются на росте качества жизни.

При определении социально-экономической политики, без качественной оценки территориальных факторов роста и их взаимосвязи друг с другом, рассматривать региональные и муниципальные перспективы некорректно. Однако оценка влияния подобных факторов часто выпадает из сферы регионального анализа. Число и разнообразие таких факторов не стоит недооценивать. Подобная ситуация недооценки перспектив территорий, а в ряде случаев, их искажения, во многом объясняется уже упомянутыми институциональными «провалами». В условиях «местной колеи» усиливаемой структурой административно-территориального деления и доминирования стандартных управленческих стереотипов, рассмотрение сложных вопросов формирования межмуниципальных и региональных «точек роста» неизбежно уступают ограниченным местным решениям, по сути «консервирующими» реальные проблемы. Без понимания потенциала межмуниципальной специфики территории, накопление проблем и депрессия могут растянуться надолго.

Более полное использование особых территориальных факторов — конкурентных преимуществ в ряде случаев имеет существенное влияние на социально-экономическое развитие. Как правило, именно частные местные факторы вызывают далеко идущие региональные последствия.

Смена парадигмы и сценариев пространственного развития, поиск новых источников роста во многом связан с дальнейшими исследованиями, по раскрытию конкурентных преимуществ и социально-экономического потенциала территорий. Здесь важным направлением становятся дальнейшее развитие технологий и инструментария рассмотренного выше анализа, расширение сферы проблемно-ориентированного мониторинга с учетом пространственной дифференциации территорий, как на региональном, так и на муниципальном уровне.

ЛИТЕРАТУРА

1. Мау В. А. На исходе глобального кризиса: экономические задачи 2017-2019 гг // Вопросы экономики. 2018. № 3. С. 5-29.

2. Прокофьев Д. Страна низов, страна господ [электронный ресурс] // Новая газета. № 120. от 25.10.2019 г. URL: https://www.novayagazeta.ru/issues/2899 (дата обращения: 21.11.2019)

3. БочкоВ. С. Экономическая самостоятельность регионов в условиях новой реальности // Экономика региона. 2016. Т. 12. Вып. 2. С. 342–358.

4. David P. A. Clio and the Economics of QWERTY // The American economic review. 1985. Vol. 75(2). P. 332

5. North D. C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

6. Аузан А. А. «Эффект колеи». Проблема зависимости от траектории предшествующего развития эволюция гипотез// Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. 2015. №. 1. С. 3–17.

7. Растворцева С. Н. Теоретические аспекты возможности ухода экономики региона от траектории предшествующего развития// Журнал экономической теории. 2018. Т. 15. №4. С.633-642.

8. Гордеев С. С., Зырянов С. Г., Подопригора А.В. «Эффект колеи» в развитии социально-экономического пространства региона. Часть 1 «Эффект колеи» и локальный кризис в Челябинской области // Социум и власть. 2019. № 6 (80).

9. Гордеев С. С. Оценка устойчивости пространственного социо-эколого-экономического развития в среде геоинформатики // Вестник ЧелГУ. 2016. С. 37-49.

10. Мадера А. Г. Риски и шансы: неопределенность, прогнозирование и оценка – М.: КРАСАНД: УРСС, 2014.

11. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики. М.: ГУ ВШЭ, 2004.

12. Татаркин А.И. Диалектика государственного и рыночного регулирования социально-экономического развития регионов и муниципалитетов // Экономика региона. 2014. №1. С. 9–33.

13. Гордеев С. С. Поиск социо-эколого-экономических решений в информационной среде // Вестник Челябинского государственного университета. 2013. № 8 (299). С. 47-52

14. Сорокин Д. Е. Фактор доверия//Журнал экономической теории. 2016. № 3. С 133-138

15. Checkland, P. Soft systems methodology in action / P. Checkland, J. Scholes. N. Y.: John Wileys Sons Inc., 1990.

16. Тикунов В. С. Классификации в географии: ренессанс или увядание? Опыт формальных классификаций. Смоленск: Изд-во Смолен. гуманитар. ун-та, 1997.

17. Ханин Г. И. «Лукавая цифра»: 30 лет спустя // Идеи и идеалы. 2018. № 2. С. 139-163

18. Гордеев С. С. Точки роста и новый тренд индустриального развития Урала // Социум и власть. 2017. № 5 (67). С. 74–82.

19. Зырянов С. Г., Иванов О.П., Гордеев С.С., Устойчивость регионального развития и практика межмуниципального взаимодействия // Научный ежегодник Центра анализа и прогнозирования. 2017. № 1. С. 10-19.

20. Зырянов С. Г., Гордеев С. С., Понькина А. О. Интеграционные приоритеты пространственного развития муниципальных образований в условиях формирования цифровой экономики // Научный ежегодник Центра анализа и прогнозирования. 2018. № 2. С. 9-18.

"PATH DEPENDECE" IN SPATIAL INTER-MUNICIPAL DEVELOPMENT

S. S. Gordeev
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Chelyabinsk, Russia

S. G. Zyryanov
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Chelyabinsk, Russia

A. M. Sitkovsky
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Chelyabinsk, Russia

ABSTRACT:

The article deals with the problems of socio-economic development typical for many regions of Russia in the conditions of spatial heterogeneity of the territory at municipal level. The solution to such problems largely relates to studying the "path dependence" or institutional inertia of the previous development, which limits necessary transformations. The administrative-territorial division, as the historical heritage of the previous development, in many cases determines the specifics of local institutions and enlarges the "path dependence".

The paper analyzes administrative-territorial development restrictions associated with the assessment of the basic spatial characteristics of municipalities. The methodology for conducting such an analysis involves the use of informationally adapted (geoinformation) approaches using a combination of visualization, heuristic approaches, classifications and formalized mathematical assessment tools. A similar analysis was carried out for a group of municipalities in the central part of the Chelyabinsk region. In this case, there is quite a representative indicator of spatial problems of the old industrial territories.

According to the analysis and research results, the article presents a number of conceptual and methodological provisions on institutional transformations in spatial development management. They are targeted at developing effective inter-municipal interaction for a system of heterogeneous municipalities.

The authors are grateful to the Russian Foundation for Basic Research for the financial support of the given article. Grant RFBR 19-010-00964 \ 19 "Modeling and visualization of spatial development scenarios of the transboundary macro-region exemplified by the Urals and Northern Kazakhstan."

KEYWORDS:
socio-economic development, spatial development, administrative-territorial division, municipal formation, analysis, visualization, intermunicipal interaction.

AUTHOR'S INFORMATION:
Sergey S. Gordeev, Cand. Sci. (Economical), Chelyabinsk branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
26, Komarova st., Chelyabinsk, Russia, 454077, sgordeev222@gmail.com

Sergey G. Zyryanov, Dr. Sci. (Political), Professor, Chelyabinsk branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
26, Komarova st., Chelyabinsk, Russia, 454077, director@chel.ranepa.ru.

Arseniy M. Sitkovsky, Chelyabinsk branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
26, Komarova st., Chelyabinsk, Russia, 454077, omnistat@yandex.ru

FOR CITATION: Gordeev S. S., Zyryanov S. G., Sitkovsky A. M. "Path dependence" in spatial intermunicipal development // Municipality: Economics and Management. 2019. №4 (29). P. 40—55.

REFERENCES

1. Mau V. A. At the end of the global crisis: economic challenges 2017-2019 // Issues of Economics. 2018. № 3. P. 5-29. [Mau V. A. Na iskhode global'nogo krizisa: ekonomicheskiye zadachi 2017-2019 gg // Voprosy ekonomiki. 2018. № 3. S. 5-29.] – (In Rus.)

2. Prokofiev D. Country of lower classes, country of overlords [e-resource] // Novaya gazeta. № 120 of 25.10.2019 [Prokof'yev D. Strana nizov, strana gospod [elektronnyy resurs] // Novaya gazeta. № 120. ot 25.10.2019 g.] URL: https://www.novayagazeta.ru/issues/2899 (date of access: 21.11.2019) – (In Rus.)

3. Bochko V. S. The economic independence of the regions in the context of new reality // Regional economy. 2016. V. 12. Iss. 2, P. 342–358. [Bochko V.S. Ekonomicheskaya samostoyatel'nost' regionov v usloviyakh novoy real'nosti // Ekonomika regiona. 2016. T. 12. Vyp. 2. S. 342–358.] – (In Rus.)

4. David P. A. Clio and the Economics of QWERTY // The American economic review. 1985. Vol. 75 (2). P. 332 – (In Eng.)

5. North D. C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge, Cambridge University Press, 1990. – (In Eng.)

6. Auzan A. A. "Path dependence". The problem of dependence on the previous development trajectory evolution of hypotheses // Bulletin of Moscow University. Series 6: Economics. 2015. № 1. P. 3–17. [Auzan A. A. «Effekt kolei». Problema zavisimosti ot trayektorii predshestvuyushchego razvitiya evolyutsiya gipotez// Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 6: Ekonomika. 2015. №. 1. S. 3–17.] – (In Rus.)

7. Rastvortseva S. N. Theoretical aspects of the possibility of regional economy escape from the previous development trajectory // Journal of economic theory. 2018. Vol. 15. № 4. P. 633-642. [Rastvortseva S. N. Teoreticheskiye aspekty vozmozhnosti ukhoda ekonomiki regiona ot trayektorii predshestvuyushchego razvitiya // Zhurnal ekonomicheskoy teorii. 2018. T. 15. №4. S.633-642.] – (In Rus.)

8. Gordeev S.S., Zyryanov S.G., Podoprigora A.V. "Path dependence" in of the regional socio-economic space development. Part 1 "Path dependence" and local crisis in the Chelyabinsk Region // Socium and power. 2019. № 6 (80). [Gordeyev S.S., Zyryanov S.G., Podoprigora A.V. «Effekt kolei» v razvitii sotsial'no-ekonomicheskogo prostranstva regiona. Chast' 1 «Effekt kolei» i lokal'nyy

krizis v Chelyabinskoy oblasti // Sotsium i vlast'. 2019. № 6 (80).] – (In Rus.)

9. Gordeev S.S. Assessment of the sustainability of spatial socio-ecological and economic development in the environment of geoinformatics // Vestnik ChelGU. 2016. P. 37-49. [Gordeyev S.S. Otsenka ustoychivosti prostranstvennogo sotsio-ekologo-ekonomicheskogo razvitiya v srede geoinformatiki // Vestnik ChelGU. 2016. S. 37-49] – (In Rus.)

10. Madera A. G. Risks and chances: uncertainty, forecasting and ssessment - M.: KRASAND: URSS, 2014. [Madera A. G. Riski i shansy: neopredelennost', prognozirovaniye i otsenka – M.: KRASAND: URSS, 2014] – (In Rus.)

11. Granberg A. G. Fundamentals of regional economy. M.: HSE, 2004. [Granberg A. G. Osnovy regional'noy ekonomiki. M.: GU VSHE, 2004.] – (In Rus.)

12. Tatarkin A.I. The dialectics of state and market regulation of socio-economic development of regions and municipalities // Regional economy. 2014. № 1. P. 9–33. [Tatarkin A.I. Dialektika gosudarstvennogo i rynochnogo regulirovaniya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya regionov i munitsipalitetov // Ekonomika regiona. 2014. №1. S. 9–33.] – (In Rus.)

13. Gordeev S.S. Search for socio-ecological and economic solutions in the information environment // Bulletin of Chelyabinsk State University. 2013. № 8 (299). P. 47-52. [Gordeyev S.S. Poisk sotsio-ekologo-ekonomicheskikh resheniy v informatsionnoy srede // Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. 2013. № 8 (299). S. 47-52] – (In Rus.)

14. Sorokin D. E. Confidence factor // Journal of economic theory. 2016. № 3. P. 133-138 [Sorokin D. Ye. Faktor doveriya // Zhurnal ekonomicheskoy teorii. 2016. № 3. S 133-138] – (In Rus.)

15. Checkland, P. Soft systems methodology in action / P. Checkland, J. Scholes. N. Y .: John Wileys Sons Inc., 1990.. – (In Eng.)

16. Tikunov V.C. Classifications in geography: renaissance or wilting? The experience of formal classifications. Smolensk: Publishing house Smolen. humanitarian. University, 1997. [Tikunov V.C. Klassifikatsii v geografii: renessans ili uvyadaniye? Opyt formal'nykh klassifikatsiy. Smolensk: Izd-vo Smolen. gumanitar. un-ta, 1997.] – (In Rus.)

17. Khanin G.I. “Sly figure”: 30 years later // Ideas and ideals. 2018. № 2. P. 139-163 [Khanin G.I. «Lukavaya tsifra»: 30 let spustya // Idei i idealy. 2018. № 2. S. 139-163] – (In Rus.)

18. Gordeev S.S. Growth points and a new trend in the industrial development of the Urals // Socium and Power. 2017. № 5 (67). P. 74–82. [Gordeyev S.S. Tochki rosta i novyy trend industrial'nogo razvitiya Urala // Sotsium i vlast'. 2017. № 5 (67). S. 74–82.] – (In Rus.)

19. Zyryanov SG, Ivanov OP, Gordeev SS, Sustainability of regional development and the practice of inter-municipal interaction // Scientific Yearbook of the Center for Analysis and Forecasting. 2017. № 1. P. 10-19. [Zyryanov S.G., Ivanov O.P., Gordeyev S.S., Ustoychivost' regional'nogo razvitiya i praktika mezhmunitsipal'nogo vzaimodeystviya // Nauchnyy yezhegodnik Tsentra analiza i prognozirovaniya. 2017. № 1. S. 10-19.] – (In Rus.)

20. Zyryanov S.G., Gordeev S.S., Ponkina A.O. Integration priorities of the spatial development of municipalities in the context of the digital economy // Scientific Yearbook of the Center for Analysis and Forecasting. 2018. № 2. P. 9-18. [Zyryanov S.G., Gordeyev S.S., Pon'kina A.O. Integratsionnyye prioritety prostranstvennogo razvitiya munitsipal'nykh obrazovaniy v usloviyakh formirovaniya tsifrovoy ekonomiki // Nauchnyy yezhegodnik Tsentra analiza i prognozirovaniya. 2018. № 2. S. 9-18.] – (In Rus.)