

ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ: МЕХАНИЗМЫ ПОВЫШЕНИЯ СВЯЗАННОСТИ РЕГИОНОВ¹

EUROPEAN EXPERIENCE IN TERRITORIAL DEVELOPMENT MANAGEMENT: MECHANISMS FOR IMPROVING REGIONAL CONNECTIVITY

**O. Pivovarova
A. Dudnik**

Summary. The article discusses various aspects of managing the connectivity of economic space at the national level. The relevance of the study is due to the need to improve the socio-economic policy of spatial development management, in which connectivity is a key element. The study highlights the features of foreign experience in the construction and development of territorial systems, in particular, integration and fragmentation. The approaches of managing the territorial development of the European Union were investigated, which are of particular interest for adaptation in Russia. The authors concluded that an increase in the efficiency of spatial development management can be achieved by adopting world experience through the following mechanisms: the synergistic effect of territorial processes of border areas, a political approach, increased transport accessibility, increased interaction of economic agents on spatial planning issues, the development of instruments of international connectivity.

Keywords: space, connectivity, socio-economic development, governance, territorial system, region.

Пивоварова Ольга Владимировна
К.э.н., заместитель директора
Институт региональной экономики
и межбюджетных отношений Финансового
Университета при Правительстве РФ
Ovpivovarova@fa.ru

Дудник Анна Игоревна
Научный сотрудник
Институт региональной экономики
и межбюджетных отношений Финансового
Университета при Правительстве РФ
Aidudnik@fa.ru

Аннотация. В статье рассмотрены различные аспекты управления связанностью экономического пространства на национальном уровне. Актуальность исследования обусловлена необходимостью совершенствования социально-экономической политики управления пространственным развитием, в рамках которой связанность представляет собой ключевой элемент. В исследовании выделены особенности зарубежного опыта построения и развития территориальных систем, в частности, интеграция и фрагментация. Отдельно исследованы подходы к управлению территориальным развитием Европейского Союза, которые представляют отдельный интерес для адаптации в России. Авторами был сделан вывод, что повышение эффективности управления пространственным развитием может быть достигнуто за счет перенятия мирового опыта через следующие механизмы: синергетический эффект территориальных процессов приграничных территорий, политический подход, повышение транспортной доступности, повышение взаимодействия экономических агентов по вопросам пространственного планирования, развитие инструментов международной связанности.

Ключевые слова: пространство, связанность, социально-экономическое развитие, управление, территориальная система, регион.

¹ Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заказу Финансового университета

Введение

Вопросы управления связанностью экономического пространства, хотя и в неодинаковой степени, становятся предметом обсуждения в разных странах. Во многих зарубежных странах создана нормативно-правовая база, определяющая статус и основные направления государственной поддержки в отношении повышения связанности экономического пространства. Тем не менее более детальное рассмотрение мирового опыта управления в вопросах связанности пространства применительно к возможностям использования в Российской Федерации в прикладном восприятии имеет определённый практический интерес.

В последние годы социально-экономическое положение России напрямую зависит от степени освоения экономического национального пространства и ее регионов, такое развитие происходит непосредственно под воздействием управленческих процессов [1]. Следует отметить, что управление пространственным развитием представляет собой комплексную деятельность, направленную на поддержание сбалансированного функционирования региональных систем для обеспечения устойчивого социально-экономического развития территории.

Особенности исследования зарубежного опыта построения и развития территориальных систем

Вместе с тем совокупность территориального многообразия, проецируемая отчасти и на экономическое пространство, отражается в показателях связанности, которые должны способствовать формированию социально-экономической политики управления пространственным развитием. Эффективность реализации подобной политики не представляется возможной без деятельности по планированию, которая включает в себя стратегические документы, прогнозы и отраслевые документы, интегрированные в процесс достижения сбалансированного и устойчивого пространственного развития. Их разработка и реализация приобретают важное значение для достижения территориальной связанности. Совершенствование этой деятельности включает индивидуализацию оперативных пространственных объектов таких как регионы, которые и становятся основополагающими в рациональном территориальном планировании в достижении социально-экономических целей.

При анализе территории в контексте разноаспектного разнообразия следует отметить, что в качестве базовых элементов лежат теоретические постулаты,

связанные с выявлением взаимосвязи между фрагментацией и интеграцией, что и обусловило необходимость развития территориальной связанности. Фрагментация учитывает управление территорией (регионом) в целях постоянного улучшения условий проживания населения, а также перехода к конечным результатам экономической деятельности различных хозяйствующих субъектов. В то же самое время интеграция предполагает взаимодействие между сообществами на национальном или региональном уровнях или в среде многонациональных компаний. Связь между процессами фрагментации и интеграции довольно сильно подрывается глобализацией, благодаря которой усиливается конкуренция между городами и другими населёнными пунктами, поощряется централизация на более высоком уровне, а также увеличение урбанизации в нескольких метрополиях, что приводит к снижению территориальной и экономической связанности. Все это подразумевает усиление разобщенности (фрагментации), превращение регионов в территориальные сегменты для построения мировой экономики независимо от того, называются ли они экономическими районами, промышленными районами или региональными инновационными системами [2].

Территориальная связанность в реальном её достижении сталкивается с многочисленными аспектами рассмотрения в теоретическом и практическом планах. Достижение территориальной связанности предполагает постоянный процесс сотрудничества путем привлечения различных субъектов в области развития и управления. Диалог между этими субъектами и сотрудничество, достигнутое в рамках так называемого управления, является самой сутью процесса территориальной связанности. Так, только совместные действия государственного и частного секторов, научного сообщества, НПО и другие категории субъектов могут обеспечить решительный территориальный ответ на глобальные изменения, с которыми сталкивается Европа и мировое сообщество. Так, особый интерес в рамках рассматриваемой тематики представляет опыт поддержки связанности пространства в государствах Евросоюза, который во многом актуален и для нашей страны.

Европейский опыт управления территориальным развитием

Национальное законодательство России о стратегическом планировании также, как и нормативно-правовая база многих стран, рассматривает неразрывность связывания пространства в парадигме «регион-макро-регион-национальное экономическое пространство» [3]. И по данному вопросу особых различий по сравнению с зарубежной базой регулирования не наблю-

дается. Единственное существенное отличие, которое просматривается при подобном анализе, состоит в отсутствии приоритета наднационального начала в сравнении с национальным, и такой подход в наибольшей степени характерен для Европейского союза, где понятие «регион» зачастую относится к территории государств, входящих в Евросоюз. Это ещё раз подчёркивает некоторую разобщённость и чрезмерные бюрократические процедуры для членов ЕС при принятии решений относительно вопросов развития национальных территорий. Тем не менее, сравнительный анализ законодательной базы других государств и изучение зарубежного опыта управления территорией — это объективная необходимость, и авторский коллектив в полной мере осознаёт значение подобного вида работ для дальнейших исследований процессов связанности.

Понятие территориальная связанность начинает активно развиваться в европейской традиции с включением его в Амстердамский Договор 1997 года. Впоследствии наблюдается активное развитие данного понятия, которое находит отражение в следующих нормативных правовых документах:

- ◆ «Перспектива европейского территориального развития» [4];
- ◆ Территориальная повестка дня и перечень вопросов и подготовленных к ней для решения проблем ЕС (т.н. Агенда): к более конкурентоспособной и устойчивой Европе, охватывающей различные регионы (2007 г.) [5];
- ◆ Первая программа действий по реализации территориальной повестки дня и перечень вопросов для Европейского Союза (2007 г.) [6];
- ◆ Зеленая книга о территориальной связанности. Превращение территориальной разнородности в преимущество (2008 г.) [7];
- ◆ Доклады о достижении прогресса в вопросах экономической и социальной связанности [8];
- ◆ Территориальная повестка Европейского Союза до 2020 г. [9].

В национальных законодательствах некоторых стран, в частности Болгарии, Великобритании, Финляндии, территориальная связанность внесена в рамки национальной политики. Так, Болгария выступает за интерпретацию территориальной связанности в том формате как она трактуется в «Зеленой книге», подчеркивая ее значимость для Национальной Концепции Регионального Развития (NCRD). Национальная политика Финляндии признает роль региональных структур с полицентрическими и городскими районами для обеспечения жизнеспособности депрессивных районов, взаимодействие которых с точками роста рассматривается как цель территориальной связанности.

Территориальная связанность является одной из ключевых целей Стратегии развития Европейского Союза как на 2020 год, так и до 2030 года. Объединяющим фактором для следующего этапа развития стала пространственная проекция точек роста. В этой связи возрастает значение понятия «территория»: придание ему статуса одного из ключевых источников устойчивого и сбалансированного развития. Опираясь на новейшую историю концепта территории [10] происходит переосмысление территории как продукта сетей социально-экономических практик [11].

Так, регион, как функциональная территориальная структура, стал ключевым уровнем для стратегического экономического управления. Для будущей территориальной связанности особая роль отводится различным региональным структурам. В границах Европейского Союза процесс территориальной связанности притормаживается из-за увеличения регионального неравенства между крайними по расположению странами. В целях снижения подобных диспропорций ЕС предлагает значительное финансирование с помощью Структурных Инструментов, что заложено в соответствующих инструктивных материалах.

Так, основной задачей для новых стран-членов ЕС становится эффективное освоение средств, выделенных для целей территориальной конвергенции. Данная цель является основной в политике европейской экономической связанности, привлекая 81,5% от общего объема финансирования. Предыдущий опыт показывает, что имеются большие затруднения в освоении этих средств, поскольку пока не существует достаточно развитой культуры для создания реальных механизмов на различных уровнях, обеспечивающих более эффективный доступ к такому финансированию и, в особенности, использование этих средств для формирования основ их будущего развития. Ряд национальных систем европейских государств недостаточно поощряет установление партнерских отношений между органами власти на местном, региональном и национальном уровнях, с одной стороны, и между публичной администрацией, гражданским обществом и предпринимателями, с другой стороны [12].

В ряде европейских документов, например, в Зеленой книге для устойчивого пространственного развития, территориальная связанность рассматривается как инструмент повышения диверсификации экономического пространства, что играет важную роль в будущей европейской архитектуре. По мнению экспертов при данном подходе территориальная связанность определяется как осязаемая степень взаимозависимости территориальных структур, содействующая устойчивому росту качества жизни людей и сокращению социальных конфликтов.

Исходя из существующей практики, можно выделить основные походы ЕС к повышению экономической связанности:

1. Повышение синергии (синергический эффект) территориальных процессов приграничных районов.

Существуют случаи, когда высокая согласованность обеими сторонами государственной территориальной границы не способствует развитию элементов синергии. К подобным примерам можно отнести приграничные районы между странами ЕС и странами, не являющимися членами Европейского союза (в частности, вплоть до 2014 г. активно развивались экономические связи в приграничных районах Калининградской области и Польши). В противовес отмечаются также ситуации, когда по обе стороны границы наблюдается высокая согласованность, и это способствует скрытым синергическим эффектам, что ведет к повышению экономической территориальной связанности.

2. Политический подход.

Поощрение наднациональными структурами управления в Европейском союзе наиболее эффективного взаимодействия между местными органами власти, работа которых ведет к сокращению неравенства, повышению конкурентоспособности, обеспечению устойчивого территориального развития. На основе оптимизации распределения функций в отношении административных организационных структур, децентрализация будет способствовать территориальной связанности.

3. Повышение транспортной доступности.

Исследователь процессов в сфере развития пространства в Евросоюзе В. Канцлер отмечает, что в вопросах повышения транспортной доступности видится два основных варианта развития: более полноценного использования уже существующей инфраструктуры и создания новой. Так, в странах со сравнительно небольшой ресурсной базой, например, в Швейцарии, целесообразнее использовать уже существующую эргономичную инфраструктуру во многих территориальных образованиях.

В Германии для повышения транспортной доступности были использованы инновационные решения в области транспорта. Среди наиболее перспективных можно отметить:

- ♦ вовлечение самих граждан: перевозки небольшими автобусами, водителями которых являются местные жители (Bürgerbus);

- ♦ совместное или поочередное использование личных и общественных автомобилей (private and public car pooling);
- ♦ альтернативы классическому общественному транспорту: гибкие транспортные услуги, такие как вызов автобуса по телефону (Rufbus), вызов такси по телефону (Anruftaxi). К примеру, такие услуги предоставляет компания «Verkehrsverbund Schwarzwald-Baar GmbH» в районе Шварцвальд-Баар.

Так, очевидна необходимость формирования гибкой транспортной политики с учетом социально-экономической дифференциации различных регионов страны [13].

При этом можно отметить, что слабый уровень транспортной доступности сети может быть нивелирован развитием ИКТ [14]. Цифровизация территориальных образований с невысоким уровнем социально-экономического развития может оказать положительное влияние на территориальную связанность, поскольку увеличивает количество экономических агентов в инфраструктуре взаимодействия и способствует формированию стабильного спроса на пользование данной инфраструктурой.

4. Обеспечение взаимодействия экономических агентов, в том числе по поводу вопросов пространственного планирования.

Данный подход особенно эффективно был реализован в Финляндии. По сравнению с другими странами ЕС именно Финляндия смогла продемонстрировать значительный прогресс в вопросах вовлеченности граждан в процесс пространственного планирования на разных уровнях. Так, многие территориальные образования Финляндии используют такие механизмы как публичные слушания, письменные обращения, семинары, мастер-классы, дискуссионные сессии, круглые столы, лекции, интернет-опросы, привлечение для обсуждения проектов развития территории интеллектуалов в данной области знаний и др. Все это становится возможным при обеспечении правительством свободного доступа к информации об инициативах в пространственном планировании, отмечает С.И. Федулова [15]. Использование подобных механизмов вовлечения граждан в процесс пространственного планирования показало большую эффективность по сравнению с традиционными способами вовлечения населения: изучение ожиданий людей, снижение вероятности конфликтов, сбор большого массива данных о территориальном образовании [16].

Системы планирования в странах ЕС в целом развиваются в направлении открытости и гибкости, а граждане все активнее вовлекаются в процесс принятия

решений, хотя «это по-прежнему во многом зависит от политической воли глав территориального образования» [15].

5. Международная связанность.

Процесс увеличения международной интеграции в Европейском Союзе активно реализуется за счет расширения сотрудничества в Евразии. В данном случае политика ЕС опирается на собственную практику формирования связанности между государствами-членами союза и сторонними регионами. Так, А. Пылин подчеркивает, что «сама связанность в европейском понимании должна быть устойчивой, всеобъемлющей и основываться на международных правилах» [17]. Этот подход нашел отражение в принятой в 2018 г. общей концепции Евросоюза в отношении развития сотрудничества в Евразии — «Связывая Европу и Азию» («Connecting Europe and Asia — Building blocks for an EU Strategy»). Основные направления развития, согласно упомянутому документу, ориентируются на взаимодействие ЕС со своими соседями и азиатскими партнерами в вопросах:

1. формирования приоритетных транспортных коридоров, цифровых сетей и энергетического сотрудничества, которые смогут в полной мере способствовать установлению эффективных связей и сетей между Европой и Азией;
2. установления партнерских отношений для обеспечения связей на основе общепринятых правил и стандартов, обеспечивающих более эффективное управление потоками товаров, трудовых ресурсов, капиталов и услуг. Политические ограничения последних нескольких лет не способствуют развитию взаимовыгодного сотрудничества с Россией, и тем не менее, страны Евросоюза остаются важнейшими, после КНР, партнерами Евразийского сообщества (ЕАЭС);
3. снижения некоторых инвестиционных ограничений за счет улучшения мобилизации ресурсов, усиления использования финансовых ресурсов ЕС и укрепления международного партнерства.

Интересное исследование провёл С.Н. Большаков в статье «Регионализация и интеграция в системе регионального управления ЕС» [2010 г.]. Автор убедительно показывает, как политика «насаждения» сверху территориального устройства для входящих в данный союз национальных государств встречает противодействие со стороны как «старых», так и «новых» его членов. В определённой степени это также актуально и для России. В данном случае, если рассматривать проблематику Европейского союза, то необходимо поднять на приемлемый уровень практическое взаимодействие органов территориального управления ЕС и национальных правительств, способствующее фор-

мированию большего понимания перспектив развития регионов и их экономической связанности в системе отдельных государств. Имевшие место в последние годы многочисленные разногласия между руководством ЕС и рядом национальных правительств свидетельствуют о нерешённости целого ряда проблем.

Обобщив, бесспорно, что изучение мирового опыта формирования и развития территориальной организации использовано для сравнительных характеристик и возможного применения отдельных элементов в рекомендациях о связанности пространства, хотя понятно и другое: в настоящее время необходимо иметь ввиду избирательный подход при выборе того или иного предложения.

Заключение

Необходимо отметить, что зарубежный опыт может быть использован, если его рекомендации и возможное применение соответствуют государственной политике развития национального пространства, особенностям и региональным приоритетам определённой территории и не противоречат Стратегии национальной безопасности Российской Федерации.

Формируя подходы к достижению связанности на территории пространства Европейского союза, следует признать, что многие из них актуальны и полезны для России: повышение транспортной доступности, обеспечение взаимодействия экономических агентов, в частности в вопросах пространственного планирования, повышения международной связанности, применения взвешенного политического подхода.

Наиболее приемлемое для России использование направлений улучшения связанности пространства, если рассматривать международный опыт, формируется в результате прямого участия в улучшении транспортной инфраструктуры на центральном, сибирском, дальневосточном и арктическом направлениях. Это в полной мере соответствует Комплексному плану модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года, утверждённому Правительством России в редакции от 04.07.2020 г.

Однако необходимо признать, что каждое из перечисленных направлений в системе управления пространственным развитием на территории России необходимо применять с учётом национальных особенностей и приоритетов. Важное место при этом будет иметь уже достигнутый уровень связанности территории, перспективы её развития для сохранения государственной целостности, а также природно-климатические условия проживания населения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Фаттахов Р.В. Пространственное развитие России: вызовы и перспективы // Калужский экономический вестник. — 2019. — № 3. — С. 8–12.
2. Строев П.В., Макар С.В. Зарубежный опыт пространственного развития и ключевые акценты для России // Региональная экономика: теория и практика. — 2022. — Т. 20, № 1 (496). — С. 4–27.
3. Орлов С.Л. Современное пространство России: новые подходы и концепции. — М.: Дашков и К, 2022. — 226 с.
4. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf
5. Territorial Agenda of the European Union [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_leipzig2007.pdf
6. First Action Programme for the Implementation of the Territorial Agenda of the European Union [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_first_action_plan.pdf
7. Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_en.pdf
8. Sixth progress report on economic and social cohesion [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim6/com_2009_295_en.pdf
9. Ianoş I., Heller W. Space, economy and settlement system. — Bucharest: Tehnică, 2006. —
10. Painter J. Rethinking Territory // Antipode. — 2010. — № 42 (5). — P. 1090–1118.
11. Brischoll C., Giosan V. Regional Development and Decentralisation in Romania: Connecting the Dots. Challenge of Regional Development in South East Europe: Strategies for Financing and Service Delivery. — 2004. — 17p.
12. Canzler W. Transport Infrastructure in Shrinking (East) Germany // German Politics & Society. — 2008. — № 26 (2). — P. 76–92.
13. Dvoryadkina E.B. Kaibicheva C.I., Shurova I.I. Compression of economic space and its impact on peripheral areas // International Journal of Economics and Financial Issue. — 2016. — Vol. 6, № 8. — P. 24–29.
14. Федулова С.И. Опыт Финляндии в вовлечении населения в городское планирование // Общество. Среда. Развитие. — 2016. — № 1 (38). — С. 106–110.
15. Шеожев Х.В., Дудник А.И., Конищев Е.С. Современные зарубежные подходы к развитию социальной инфраструктуры // Самоуправление. 2021. — № 6 (128). — С. 563–569.
16. Пылин А. Проблемы повышения связанности постсоветской евразийской интеграции // Общество и экономика. — 2019. — № 11. — С. 57–69.

© Пивоварова Ольга Владимировна (Ovpivovarova@fa.ru), Дудник Анна Игоревна (Aidudnik@fa.ru).
 Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»