

DOI: 10.29141/2218-5003-2020-11-3-1

Механизм управления экономико-пространственным развитием муниципальных районов: выводы из пост-НГМ тенденций

Е.Б. Дворядкина¹, Е.А. Белоусова¹¹Уральский государственный экономический университет, г. Екатеринбург, РФ

Аннотация. Экономико-пространственное развитие сельских муниципальных образований уже не одно десятилетие характеризуется отрицательными тенденциями не только в России, но и в большинстве развитых стран. Такая ситуация вызвана сопутствующей трансформацией системы расселения при смене этапов развития экономики и общества и требует поиска соответствующих методов и механизмов управления. Статья посвящена разработке механизма управления экономико-пространственным развитием сельского муниципального образования (на примере муниципального района) с учетом состояния внегородского экономического пространства и изменений парадигмы регионального управления. Методологически статья базируется на теории пространственной экономики и парадигме регионального управления. Используются следующие методы: систематизация, функциональный и компаративный анализ, дедукция, элементы оценки регулирующего воздействия. Исследование позволило сделать вывод о целесообразности учета ценностей и методов пост-нового государственного менеджмента (пост-НГМ) в практике регионального управления и их инкорпорировании в управление экономико-пространственным развитием муниципальных образований. Основные характеристики такого управления – ориентация на решение социальных проблем, специфичных для территории и связанных с ее идентичностью, их приоритет перед экономическим ростом; долгосрочное стратегическое мышление, нацеленное на реализацию глубинных интересов жителей; централизация сбора разнообразной актуальной объективной информации о потребностях населения с целью устойчивого развития территории; партиципаторный подход к управлению; сетевое взаимодействие власти, бизнеса, граждан, консультационной инфраструктуры. Изучение стратегического каркаса управления экономико-пространственным развитием показало, что на национальном уровне основная роль муниципалитетов заключается в укреплении системы расселения. В соответствии с полученными результатами сформированы концепция и механизм реализации муниципальной программы, учитывающие изменения в парадигме регионального управления и тенденции пространственного развития сельских муниципалитетов.

Ключевые слова: стратегическое управление; региональное управление; пространственное развитие; сельское муниципальное образование; пост-НГМ; муниципальный район.

JEL Classification: R58

Финансирование: Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-010-00824 «Инкрементальный подход к формированию и реализации стратегий социально-экономического развития регионов различных иерархических уровней Российской Федерации: единые правила стратегирования».

Дата поступления статьи: 30 апреля 2020 г.

Ссылка для цитирования: Дворядкина Е.Б., Белоусова Е.А. (2020). Механизм управления экономико-пространственным развитием муниципальных районов: выводы из пост-НГМ тенденций // Управленец. Т. 11, № 3. С. 2–17. DOI: 10.29141/2218-5003-2020-11-3-1.

*Пространство – ценнейший ресурс, сегодня и для будущего.
Все дело в том, как эффективно использовать пространство*
А.Г. Гранберг

ВВЕДЕНИЕ

Динамика развития экономического пространства России на внутрирегиональном уровне в разрезе основных параметров: плотности, размещения, связанности – вот уже несколько десятилетий складывается не в пользу сельских муниципальных образований, к которым относятся и муниципальные районы. Многолетние исследования известного российского географа Т.Г. Нефедовой показывают, что поляризация, фрагментация, а также физическое сжатие российского сельского пространства продолжают [Нефедова 2010; Кузьминов, Нефедова, 2012; Нефедова, 2013; Нефедова, 2019]. В соответствии с выводами ученого существенный вклад в негативную направленность

тенденций экономико-пространственного развития сельских территорий вносит трансформация занятости: рост вертикально интегрированных структур с меньшей потребностью в кадрах не сопровождается активизацией мелких частных товарных хозяйств, а адаптация населения происходит за счет теневой самозанятости и «дачной» экономики.

Проблема оттока бизнеса и жителей в крупные и крупнейшие агломерации и приспособления экономики сельских поселений к сложившимся обстоятельствам актуальна не только для России. Многочисленные исследования показывают влияние демографического сжатия на развитие сельских му-

ниципальных образований в европейских странах, например, Германии [Müller, Siedentop, 2004], Дании [Tietjen, Jørgensen, 2016], Латвии [Pužulis, Kūle, 2016], Нидерландах [Beunen, Meijer, Vries, 2019], Швеции [Sysner, Meijer, 2017; Thellbro, 2017]. Снижение численности населения неизбежно ведет к возникновению следующих вопросов в системе муниципального управления: финансирование инфраструктуры, осуществление разумного землепользования, обеспечение доступности услуг и товаров на их территории, поддержание уровня и качества жизни населения в целом при сокращении поступлений в муниципальные бюджеты и т. д. Как заключают Н. Бойнен, М. Мейер и Дж. Фриз [Beunen, Meijer, Vries, 2019], в научной литературе демографическое сжатие в европейских муниципалитетах исследуется с акцентом на социально-экономические последствия этого процесса, в то время как в таких странах, как Канада, США и Австралия, отличающихся большей территорией, наиболее актуальными вопросами при изучении муниципальных образований становятся географическая удаленность и ловушка локальной ресурсной зависимости (lock-ins to resources dependency).

Однако для российских сельских муниципальных образований указанная проблема осложняется не только большой территорией страны, но и растущей необходимостью повышения качества государственного управления в сфере пространственного развития. Несмотря на принятие в 2019 г. Стратегии пространственного развития России до 2025 г. (далее – Стратегия), дискуссии относительно ее содержания продолжаются [Зубаревич, 2019; Кузнецова, 2019а, б]. Причина этого в том, что Стратегия не только не предложила решения ряда острых проблем, но и, вполне возможно, создала почву для возникновения новых. Недостаточное внимание, уделенное в Стратегии муниципальным образованиям, расположенным на сельских территориях, периферийным муниципалитетам, обуславливает необходимость совершенствования инструментария управления экономико-пространственным развитием на муниципальном уровне.

Цель статьи – разработать организационно-экономический механизм реализации муниципальной программы экономико-пространственного развития для муниципальных районов, учитывающий динамику экономического пространства сельских муниципальных образований и современные подходы к региональному управлению. В соответствии с поставленной целью требуется решить следующие задачи:

- исследовать теоретические основания и взаимосвязь регионального и муниципального управления в сфере пространственного развития;
- изучить документы стратегического планирования, образующие фундамент управления экономико-пространственным развитием муниципальных районов;

- сформировать концепцию муниципальной программы экономико-пространственного развития муниципального района и сконструировать механизм ее реализации.

ЭКОНОМИКО-ПРОСТРАНСТВЕННОЕ РАЗВИТИЕ В КОНТЕКСТЕ ТРАНСФОРМАЦИИ ПАРАДИГМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Теоретический контекст управления внутрирегиональным, в том числе экономико-пространственным развитием характеризуется трансформацией парадигмы регионального управления. К особенностям новой парадигмы регионального управления Е.Г. Анимича [2010, с. 85–95] относит:

1) понимание многогранности региональной проблемы как явления, охватывающего кроме экономических еще и социальные, экологические, культурные, духовно-нравственные вопросы, требующего в соответствии с этим необходимости ее **разностороннего исследования и комплексного разрешения;**

2) территориальные единицы как объект управления, в частности, национально-государственные и территориально-государственные образования, и их совокупности, полученные в результате экономического районирования или трансформации административной структуры путем создания дополнительного уровня административно-территориальных единиц. Таким образом, объект характеризуется как относительно самостоятельная подсистема национальной экономики, имеющая законченный цикл воспроизводства и свою специфику социально-экономических процессов. Наличие такого объекта наряду с противоречием между экономической эффективностью и равенством делает основной задачей регионального развития **поиск компромисса в сфере согласования общегосударственных и территориальных интересов;**

3) концепцию региона – квазикорпорации в качестве подхода к сущности объекта управления. Создание «корпоративного» образа региона позволяет предлагать **активное использование методов менеджмента** в управлении региональным развитием (региональный менеджмент);

4) системный подход к региональному управлению, подразумевающий необходимость сопряженной трансформации теории, методологии управления и политики целенаправленного реформирования системы управления (федерального, регионального уровней и местного самоуправления). Политика реформирования при этом базируется на принципах преемственности и инновативности, демократизации и либерализации общественной жизни, разграничения прав, обязанностей и ответственности между всеми иерархическими уровнями федеративной и региональной власти, органами местного самоуправления, нахождения оптимального механизма их взаимодействия и управления. Необходима **новая концепция**

механизма управления и внешней инфраструктуры – консультационных фирм, организаций по оказанию различных деловых услуг, в том числе и по внедрению новой информационной техники;

5) стремление к реализации **принципов децентрализации и саморазвития**, обеспечивающих территориальное развитие, которое отвечает современным требованиям;

6) совершенствование механизма внутрирегионального управления в рамках взаимодействия региона с местным самоуправлением. При этом данный процесс не сводится только к поиску оптимальных форм и методов взаимодействия, а включает **согласование полномочий, функций территорий с целями и задачами развития региона**. Регион должен обеспечивать методическую поддержку управления на муниципальном уровне;

7) активизацию межрегиональных отношений, интенсификацию горизонтальных связей, сотрудничество как органов государственной власти, так и хозяйствующих бизнес-структур на соседних территориях;

8) вовлечение новых технологий и инструментов в региональное управление, в том числе **заимствованных из управленческого опыта предпринимательства** (например, стратегическое планирование, стратегический маркетинг, управление проектами, аудит активов и т. п.);

9) высокую зависимость эффективного функционирования системы управления от **новой организационно-управленческой культуры**, формирующейся под влиянием ценностей, воззрений в обществе, индивидуальных и групповых норм, поведений, установок, типов взаимодействий.

Согласно результатам обзора, представленного Е.Б. Дворяждиной, Д.М. Простовой, региональное управление направлено на эффективное социально-экономическое развитие региона или на «достижение позитивных тенденций и результатов социально-экономического развития регионов страны, обеспечение и поддержание режимов их устойчивого и динамичного развития» [Дворяждина, Простова, 2019, с. 56]. Авторы акцентируют внимание на активизации процессов гуманизации экономики, что напрямую коррелирует с последней особенностью новой парадигмы регионального управления. На практике это выражается в смещении приоритетов и изменении целевых установок управления региональным развитием. Разнородность территорий и муниципальных образований внутри региона осложняет согласование их развития с целями и задачами региона. Например, при управленческом воздействии на муниципальные районы следует учитывать их типологизацию как сельских муниципальных образований и, следовательно, трансформацию парадигмы сельского развития. Согласно докладу ОЭСР доминирующая на данный момент парадигма мультифункционально-

го развития по сравнению с предшествующей характеризуется изменением¹:

- цели развития: вместо выравнивания и назначения целевых показателей исходя из дохода и конкурентоспособности хозяйства – ориентир на конкурентоспособность сельских территорий, придание ценности сельским активам, вовлечение ранее не используемых ресурсов;

- ключевого целевого сектора: вместо одного сектора (сельского хозяйства) – диверсификация сельских экономик (например, сельский туризм, производство, информационно-коммуникационный сектор и др.);

- основных инструментов: от субсидий к инвестициям;

- ключевых участников: не только участие национальных правительств, фермеров, но и присутствие участников всех уровней управления (наднациональный, национальный, региональный, локальный), множества локальных стейкхолдеров (общественные, частные, некоммерческие организации).

Можно сделать вывод, что трансформация парадигмы сельского развития согласуется с формирующейся парадигмой регионального управления в части стремления к реализации принципов децентрализации и саморазвития (переход от субсидий к инвестициям, ориентир на конкурентоспособность сельской экономики), интенсификации горизонтальных связей, расширения сотрудничества на всех уровнях – международном, межрегиональном, межмуниципальном, а также повышения эффективности функционирования и конкурентоспособности сельской муниципальной экономики за счет заимствования методов, новых технологий и инструментов из управленческого опыта предпринимательства.

Формирование новой парадигмы регионального управления происходит под влиянием изменений системы государственного управления. В теоретическом аспекте началом таких изменений можно считать появление в последней четверти XX в. концепции нового государственного менеджмента (New Public Management, NPM). Ее возникновение связывают с устареванием классической модели государственного управления (Classical Public Administration, CPM), основой которой служил процесс администрирования государственных процедур, жесткого соблюдения регламентов. Новый государственный менеджмент (НГМ) базируется на «рыночной метафоре в государственном секторе» [Çolak, 2019, p. 519], т. е. приватизации, предпринимательстве, клиентоориентированности, интеграции инструментов управления частного сектора в публичный и др. В основополагающей статье Д. Осборна и Т. Геблера [Osborne, Gaebler, 1992] о том, как предпринимательский дух меняет государственный сектор,

¹OECD. (2015). New Rural Policy: Linking up for Growth. Paris : OECD Publication. P. 7.

перечень характеристик государственных управленческих структур в соответствии с НГМ представлен наиболее полно. Согласно авторам, государственные структуры должны осуществлять каталитическое управление, т. е. правительство должно «рулить, а не грести», конкурентное, основанное на миссии, ориентированное на результат, клиентоориентированное, децентрализованное, предупредительное, подвижное рыночными принципами, а также быть предприимчивыми и действовать в интересах сообщества.

Одновременно НГМ определяется как концепция «реформ системы государственного управления, направленных на повышение эффективности и гибкости государственного аппарата, а также его адаптированности к запросам как общества, так и бизнеса» [Поспелова, Казакова, 2015]. Претворение принципов НГМ при реформировании государственных структур с целью повышения их эффективности и снижения издержек дало неоднозначные результаты. Те же исследователи отмечают, что реформы натолкнулись на проблемы недостаточности кадрового потенциала и компетентности сотрудников, чрезмерно централизованного принятия решений и устойчивости элит, отсутствия рыночной инфраструктуры, бюрократизма, неуниверсальности модели НГМ, политической нестабильности, коррумпированности чиновников, некорректной приватизации. Анализ, проведенный Е.А. Поспеловой и М.В. Казаковой на примере четырех стран: Сингапура, Малайзии, Шри-Ланки и Бангладеша, – обосновывает мысль о том, что для успеха реформ в русле НГМ государство должно иметь высокий уровень развития гражданского общества и низкий уровень коррупции. Вышеназванные страны ранее были британскими колониями и унаследовали административную систему колониальной модели, поэтому их сопоставимость не вызывает сомнения. В результате реформ две из них: Сингапур и Малайзия – смогли выстроить эффективную систему государственного управления, в отличие от Бангладеш и Шри-Ланки. Кроме того, существенная часть критики НГМ связана с игнорированием разницы между частным и публичным сектором, неверным пониманием гражданина как клиента, недостаточным учетом общественного интереса, реализацией принципов справедливости, равенства, беспристрастности, т. е. с ценностными установками государственных служащих [Çolak, 2019, p. 521–522].

Однако к этой критике необходимо добавить и положительные результаты НГМ, значимые до сих пор. В исследовании мексиканских муниципальных образований, опубликованном в начале периода активного переосмысления НГМ, Э. Кабреро [Cabrero, 2005, p. 79] приводит ряд международных примеров успешного использования данной концепции именно на локальном уровне. Связано это, по его мнению, с тем, что, во-первых, гораздо более вероятно, что органы мест-

ного самоуправления могут видеть результаты уже в кратко- и среднесрочных периодах; во-вторых, они более ориентированы на результаты обслуживания населения. Второй вывод Э. Кабреро о том, что НГМ – это прежде всего подход к государственному управлению со своими недостатками и достоинствами и перед его внедрением необходим анализ условий введения, в том числе ситуаций, которые могут или осложнить или, наоборот, усилить потенциал реформы [Cabrero, 2005, p. 76]. Именно поэтому исследователь рекомендует для мексиканских (и в определенной степени латиноамериканских) муниципальных образований, во-первых, выстроить сначала традиционные государственные администрации, повысить их ответственность, не уходя в риторику НГМ; во-вторых, проводить реформы в русле НГМ таким образом, чтобы они не становились препятствиями и способами отвлечения внимания от более важных для Латинской Америки преобразований, включая развитие гражданского общества. С выводом о необходимости предварительного диагностирования ситуации и учета страновых условий в сущности соглашается и Е.А. Капогузов, который, выявляя в своем исследовании элементы НГМ, реализованные в России в рамках стратегии импорта успешных составляющих институциональной структуры, заключает, что во многом реформы были осуществлены «без учета специфики российской институциональной среды» [Капогузов, 2019, с. 36].

Конструктивным ответом на недостатки НГМ стали пост-НГМ тенденции, контекст формирования которых К. Грев [Greve, 2010] резюмирует следующим образом: главная задача государственного управления – решать широкие социальные проблемы, с которыми невозможно справиться самостоятельно, а не фокусироваться только на экономической деятельности; мыслить, ориентируясь на долгосрочные результаты, и не пытаться создавать общественную ценность, пользуясь краткосрочной логикой бизнеса; создавать сетевые механизмы управления, а не рыночные; трансформировать восприятие граждан от пассивного потребителя к совместным производителям; исходить из предпосылки координирования, а не эффективности при использовании информационных технологий; сосредотачивать внимание на прозрачном координировании сетевого взаимодействия, а не на результатах с точки зрения подотчетности; концентрироваться на долгосрочных результатах.

Можно отметить, что фактически пост-НГМ тенденции воплотились в отдельные концепции, подходы к той или иной части государственного управления. К. Колак [Çolak, 2019, p. 519] систематизирует их следующим образом:

- новые государственные услуги (new public service) – концепция, согласно которой основная задача государственного служащего заключается в помощи гражданам в реализации их общих интересов, а

не в контроле за обществом. Она базируется на служении гражданам, а не потребителям, служении, а не руководстве; предполагает стратегическое мышление и демократические методы, ценность людей, а не только производительности, приоритет гражданственности и общественного служения перед предпринимательством. При этом общественный интерес оказывается не целью, а побочным результатом;

- управление общественной ценностью (public value management), которая сфокусирована на коллективных предпочтениях и ценностях, в отличие от индивидуалистского подхода в НГМ. Государственный служащий – это исследователь, назначенный обществом для поиска общественной ценности. Он является общественным агентом, который помогает находить и определять, что ценно и необходимо обществу в данный момент, а не занимается конструированием инструментов для достижения обязательных целей. Таким образом, он выступает инноватором, исследователем общественных институтов и их деятельности, результативности, ищет пути их изменения в положительном ключе;

- цифровизированное управление (digital era governance) – подход, в рамках которого на первый план выходят темы реинтеграции, основанный на потребностях холизма и цифровизации. Информационные отношения в государственном секторе перестраиваются с использованием современных информационных и коммуникационных технологий. Посредниками в этом выступают социальные сети, мобильная инфраструктура и, в частности, электронное правительство, поскольку оно может сделать отношения между государством и людьми более тесными, легкими и продуктивными. Таким образом, цифровизированное управление является одним из важных альтернативных подходов, характерных для пост-НГМ периода;

- нео-веберинское государство (neo-Weberian state) еще один результат пост-НГМ тенденций. Согласно данной концепции происходит адаптация веберинского государства, элементами которого теперь выступают переход от внутренней ориентации на бюрократические правила к внешней ориентации, которая измеряет потребности и чаяния граждан; роль представительной демократии поддерживается целым рядом устройств для консультаций и прямым представительством граждан; модернизация соответствующих законов с целью направления правительства на достижение результатов, а не правильное следование процедурам при управлении ресурсами; в результате профессионализации государственной службы государственные служащие становятся экспертами в области законодательства, связанного с их сферой деятельности, и профессиональными менеджерами для удовлетворения потребностей граждан;

- новая социальная координация (new public governance) – теория, сформулированная С.П. Осборном [Osborne, 2006] в ответ на потребность в таком теоретическом основании государственного управления, которое бы шло дальше, чем различие между администрированием и менеджментом. Теория новой социальной координации фокусируется на участии, партнерстве, сетевом взаимодействии, унификации услуг, новых способах со-производства и подчеркивает важность активного вовлечения гражданина, а также придает значение социальной ответственности, которая отрицалась НГМ. Реформы в русле НГМ включали решения по типу предпринимательских – концессии, приватизация активов, аутсорсинг и т. п. При этом граждане рассматривались как клиенты, а не как стейкхолдеры. В отличие от НГМ новая социальная координация предполагает партиципаторный подход и широкое коллективное участие.

Таким образом, региональное управление может вслед за изменениями в государственном управлении базироваться на ценностях и методах пост-НГМ тенденций, включая:

- направленность на поиск социальных проблем, специфичных для региона, связанных с его идентичностью, приоритет решения социальных проблем, а не стимулирования экономической деятельности, которая теперь в большей степени предстает инструментом. Приоритет решения социальных проблем также поддерживается аргументом о том, что экономический рост связан с ростом нагрузки на окружающую среду (понятие эколого-экономической эффективности, см., например, Д.С. Бенц [2019]);

- важность долгосрочного стратегического мышления в связи с преследованием не краткосрочных целей и экономических выгод, а реализацией глубинных интересов жителей региона;

- централизацию сбора разнообразной актуальной объективной информации о потребностях населения, осознание необходимости такой информации с целью устойчивого развития региона как территории, обладающей целостностью, которая является как результатом, так и условием его существования;

- использование современных информационных и коммуникационных технологий на основе объективной потребности в них;

- необходимость профессионализации государственных служащих для решения задачи по совершенствованию их деятельности;

- развитие партиципаторного подхода, воспитание ответственности у граждан, которые не могут рассматриваться только как «клиенты» государства, а государственные служащие оставаться «летописцами» и быть полностью ответственными за все;

- незлоупотребление практиками менеджмента в региональном управлении;

- необходимость создания сетей и сетевого взаимодействия органов власти, представителей бизнеса, граждан, консультационной инфраструктуры.

Одновременно необходимо понимать, что эффективность регионального управления зависит от уровня развития гражданского общества и ценностных установок государственных служащих и граждан. Наряду с ценностным фактором эволюции парадигмы регионального управления следует также выделить технологический фактор – развитие современных информационных и коммуникационных технологий.

Управление пространственным развитием региона, являясь частью регионального управления, на наш взгляд, в большей степени зависит от эффективного использования современных подходов в региональном управлении. Объяснением этому служат две причины. Во-первых, необходимость детального изучения главных составляющих экономического пространства – населения и экономической деятельности, их распределения по территории, состояния. В частности, еще в 2004 г. Дж. Фридман подчеркивал, что «до сих пор слишком много внимания при планировании уделялось производству стратегических планов и слишком мало – исследованиям на местах динамики городского социо-пространственного развития» [Friedmann, 2004, р. 49]. Во-вторых, высокая зависимость результатов управления пространственным развитием от факторов первой природы (природные ресурсы, географическое положение) и второй природы (агломерационный эффект, инфраструктура, человеческий капитал и его мобильность, институты и др.), по П. Кругману [Krugman, 1993]. Факторы первой природы не могут быть изменены, а второй – влияют на гибкость системы управления.

Для муниципального управления дополнительная сложность состоит в еще большей ограниченности ресурсов, чем у региональных органов власти. Как показывает международный опыт, для муниципальных образований критичным оказывается то, насколько полноценно осуществляется методическая поддержка со стороны региональных органов власти, а также насколько хорошо разработаны стратегические приоритеты экономико-пространственного развития на национальном уровне и как они учитываются при разработке документов на региональном уровне. Небольшие муниципальные образования, расположенные в сельской местности, больше других нуждаются в методической поддержке и четком определении приоритетов, так как их ресурсы (материальные, организационные, человеческие) ограничены для разработки собственных стратегий, программ, планов мероприятий [Чулкова, Дегтярева, 2017], а муниципальные служащие ежедневно вовлечены в решение множества конкретных вопросов разного масштаба, с которыми общается население. Таким образом, в следующей

части исследования необходимо изучить документы стратегического планирования, образующие фундамент управления экономико-пространственным развитием муниципальных районов, и ответить на два вопроса: какие приоритеты для их экономико-пространственного развития сформированы на национальном уровне и насколько документы стратегического планирования позволяют органам местного самоуправления и муниципальным служащим действовать в соответствии с новыми тенденциями в региональном управлении.

АНАЛИЗ СТРАТЕГИЧЕСКОГО КАРКАСА ЭКОНОМИКО-ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ

Управление экономико-пространственным развитием не сводится только к формированию стратегического каркаса, однако во многом опирается именно на него. Нормативный каркас системы социально-экономического и пространственного планирования в Российской Федерации прописан в федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон № 172-ФЗ). Статья 11 Закона предусматривает три уровня стратегического планирования: федеральный, региональный, муниципальный.

На федеральном уровне разрабатываются четыре группы документов стратегического планирования. Приоритеты национального экономико-пространственного планирования рассматриваются в группе документов стратегического планирования в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу. Анализ ключевого документа – Стратегии – применительно к объекту и предмету исследования, а также вопросам, обозначенным в завершении теоретической части, позволяет сделать несколько выводов.

В Стратегии обозначены три приоритета пространственного развития РФ до 2025 г.:

- опережающее развитие территорий с низким уровнем социально-экономического развития, обладающих собственным потенциалом экономического роста, а также территорий с низкой плотностью населения и прогнозируемым наращиванием экономического потенциала;
- развитие перспективных центров экономического роста с увеличением их количества и максимальным рассредоточением по территории Российской Федерации;
- социальное обустройство территорий с низкой плотностью населения с недостаточным собственным потенциалом экономического роста.

Таким образом, согласно обозначенным приоритетам требуется ускорить развитие территорий, обладающих собственным потенциалом, увеличить и максимально рассредоточить центры экономического роста и продолжить социальное обустройство территорий с низкой плотностью населения в рамках выполнения

селитебной функции. Последнее в большей степени относится к муниципальным районам как сельскому муниципальному образованию. Однако данные приоритеты выглядят очень обобщенно, в связи с чем в поиске приоритетов пространственного развития для муниципальных районов следует обратиться к анализу задач пространственного развития.

Пространственное развитие, согласно Стратегии, должно быть устойчивым и сбалансированным, направленным на «сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорение темпов экономического роста и технологического развития, а также на обеспечение национальной безопасности страны», для чего сформулированы четыре задачи:

1) ликвидация инфраструктурных ограничений федерального значения и повышение доступности и качества магистральной транспортной, энергетической и информационно-телекоммуникационной инфраструктуры;

2) сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов РФ и снижение внутрирегиональных социально-экономических различий;

3) расширение географии и ускорение экономического роста, научно-технологического и инновационного развития РФ за счет социально-экономического развития перспективных центров экономического роста (обозначены в приложении к Стратегии);

4) обеспечение национальной безопасности страны за счет социально-экономического развития геостратегических территорий РФ (перечень приведен в приложении к Стратегии).

Исходя из приоритетов и задач видно, что документ направлен, как и требуется, на регулирование вопросов, важных для страны в целом. Он сконцентрирован на пространственных проблемах РФ, выделенных еще А.Г. Гранбергом [2011, с. 9] и не теряющих актуальности: дезинтеграции, дивергенции и демографическом сжатии. Так, спустя 8 лет Е.А. Коломак подтверждает, что указанные проблемы остаются, делая вывод о том, что «при существующем достаточно высоком уровне **межрегиональных различий** в сочетании с **низкой плотностью населения** продолжение данных тенденций создаст **проблемы связанности и интегрированности пространства** страны» [Коломак, 2019, с. 107] (жирный шрифт наш. – Авт.).

Интерес для нашего анализа представляет вторая задача Стратегии. Ее выполнение планируется «за счет повышения устойчивости системы расселения путем социально-экономического развития городов и сельских территорий». В Стратегии указано, какие направления развития предусмотрены для муниципальных образований, расположенных на сельских территориях. Для повышения устойчивости системы расселения на сельских территориях предполагается:

- улучшать благоустройство, условия жизни в сельских населенных пунктах;
- развивать малые и средние города на таких территориях в качестве межмуниципальных обслуживающих центров;
- улучшать транспортную доступность таких центров;
- повышать конкурентоспособность экономик сельских территорий, являющихся в том числе перспективными агропромышленными центрами (за счет продвижения локальных брендов, содействия разных форм кооперации, фермерства, поддержки инфраструктуры хранения, развития рынков сбыта сельскохозяйственной продукции и др.);
- диверсифицировать занятость и расширять поддержку инициатив населения в сфере предпринимательства, не связанного с сельским хозяйством;
- сохранять плодородие земель, восстанавливать леса и водные биоресурсы;
- развивать туристскую и обеспечивающую инфраструктуру;
- сохранять природное и культурное наследие;
- совершенствовать территориальную организацию оказания социальных услуг за счет применения дифференцированного подхода (в районах с высокой плотностью населения и хорошей транспортной доступностью – оказание всего спектра услуг отраслей социальной сферы; на малонаселенных территориях – развитие выездных (мобильных) форм оказания услуг в сфере культуры, здравоохранения и социального обслуживания), планирования сети врачебных амбулаторий, фельдшерских и фельдшерско-акушерских пунктов в населенных пунктах: от 100 до 2 тыс. чел. – с учетом демографического прогноза и транспортной доступности до крупных населенных пунктов, менее 100 чел. – с учетом использования мобильных медицинских комплексов, телемедицинских технологий;
- обеспечивать оптимальную доступность медицинской помощи населению в пределах субъектов Российской Федерации путем формирования трехуровневой системы организации оказания медицинской помощи на основе дифференцированного подхода;
- формировать и развивать в каждом субъекте РФ межмуниципальные (межрайонные) центры оказания услуг и осуществлять методическое, информационное и кадровое обеспечение деятельности отраслей социальной сферы.

Функционально аналогичный перечень представлен и для социально-экономического развития городов, которые также могут входить в состав муниципальных районов.

Вышеперечисленные предложения нельзя назвать приоритетами, скорее, это направления развития. Однако они позволяют говорить о том, что основная про-

странственная роль сельских муниципальных образований, согласно Стратегии, заключается в укреплении системы расселения. В дополнение также отметим, что реализация Стратегии «предполагает разработку и утверждение государственной программы Российской Федерации в сфере комплексного развития сельских территорий». Кроме того, анализ направлений показывает, что Стратегия учитывает текущую трансформацию парадигмы сельского развития, а также делает ставку на развитие межмуниципального сотрудничества и повышение связанности экономического пространства внутри сельского муниципального образования (повышение транспортной доступности, раскрытие роли малых и средних городов и в целом совершенствование территориальной организации оказания социальных услуг, доступности медицинской помощи).

Сложность в определении приоритетов для муниципальных районов заключается в том, что Стратегия оперирует понятиями «агропромышленный центр», «крупная городская агломерация», «крупнейшая городская агломерация», «минерально-сырьевой центр», «перспективный центр экономического роста», «сельская территория», которые с точки зрения муниципального устройства могут включать несколько муниципалитетов с разной экономикой – сельской или городской (кроме сельской территории, так как это только сельское поселение и межселенная территория). При этом муниципальные районы, которые являются преимущественно сельским видом муниципального образования, неоднородны по своему административно-территориальному составу. С этой точки зрения Стратегия оставляет выбор за конкретными муниципальными образованиями.

Последнее, что следует отметить, это опора Стратегии главным образом на регионы. Однако некоторые группы муниципальных образований, перечисленные в приложении 3 к Стратегии «Перечень перспективных центров экономического роста», определены как агломерации разной численности и с разным потенциальным вкладом в экономический рост, перспективные минерально-сырьевые и агропромышленные центры и научно-образовательные центры мирового уровня, т. е. четко специализированы. В случае, когда муниципальный район попадает под такую категорию, это влияет на формирование механизма управления его экономико-пространственным развитием.

В целом анализ показал, что приоритеты для экономико-пространственного развития сельских муниципальных образований определены достаточно гибко, а для самих муниципалитетов остается возможность учета в муниципальном управлении пост-НГМ тенденций. В этой связи стоит отметить, что «планирование, которое создает добавочную стоимость, включает пространственное конструирование и целевое разви-

тие, никогда не является результатом только лишь законодательной деятельности; оно требует взаимодействия закона, политики, граждан и участников рынка. Одни только правила не могут дать единомыслия и сформировать общее видение» [Gawroński, Van Assche, Hernik, 2010, p. 64]. Поэтому данный факт можно оценивать положительно.

Значительное внимание в Стратегии уделено определению перспективных специализаций регионов, развитию агломераций, макрорегионов, геостратегических территорий, а также снятию инфраструктурных ограничений. Анализируя национальные приоритеты, мы можем ограничиться данным документом, так как он разработан на базе Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г., указа Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.», учитывает основные положения Стратегии национальной безопасности РФ.

На региональном уровне документы стратегического планирования в соответствии с Законом № 172-ФЗ поделены на три группы: документы в рамках целеполагания (стратегия социально-экономического развития субъекта РФ); прогнозирования (прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочный период, бюджетный прогноз субъекта РФ на долгосрочный период, прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период); планирования и программирования (план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта РФ, государственные программы субъекта РФ, схема территориального планирования двух и более субъектов РФ, схема территориального планирования субъекта РФ). Таким образом, отдельный документ по пространственному развитию на региональном уровне не предусмотрен. Как отмечают Е.М. Колмакова, И.Д. Колмакова, Н.А. Дегтярева, «взаимосвязь пространственного развития территории со стратегическим планированием экономики проявляется во включении в структуру разрабатываемых в субъектах РФ стратегий социально-экономического роста блоков управления пространственным развитием территорий» [Колмакова, Колмакова, Дегтярева, 2018, с. 30]. На наш взгляд, кроме стратегии социально-экономического развития в качестве документов регионального уровня, оказывающих влияние на условия экономико-пространственного развития муниципальных районов, можно также рассматривать схему территориального планирования и региональные программы развития агропромышленного комплекса, поскольку на территории муниципальных районов располагаются сельские поселения. Тем более что в последних, как правило, присутствуют подпрограммы или мероприятия по устойчивому разви-

тию сельских населенных пунктов, в рамках которых оказывается грантовая поддержка местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности.

Следует отметить, что на субрегиональном уровне условия экономико-пространственного развития включают и нерешенные проблемы функционирования муниципальных образований в России. Систематизированный перечень таких проблем представлен в исследовании Е.М. Бухвальда и Н.В. Ворошилова [2018, с. 133], а именно: несовершенство законодательства, регламентирующего развитие местного самоуправления; дефицит собственных доходных источников и недостаточность финансовой поддержки со стороны государства (при этом постоянное реформирование института местного самоуправления в России пока никак не направлено на решение проблемы финансового обеспечения); низкая эффективность взаимодействия с органами государственной власти; отсутствие полной и достоверной информации о социально-экономическом развитии муниципалитета; пассивность местного населения; ограниченность полномочий органов местного самоуправления в сфере экономического развития территории. В дополнение к этому исследователи обращают внимание на то, что муниципальное звено воспринимается преимущественно как самый нижний уровень власти и управления, а не как самостоятельный и равноправный партнер в решении социально-экономических проблем, в связи с чем особая природа местного самоуправления не получает достаточного практического воплощения.

КОНЦЕПЦИЯ И МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКО-ПРОСТРАНСТВЕННЫМ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ

На уровне муниципального образования разрабатываются стратегия социально-экономического развития муниципального образования, план мероприятий по ее реализации, прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период, бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период, муниципальные программы. Согласно Закону № 172-ФЗ муниципальная программа – документ стратегического планирования, содержащий комплекс мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования. При этом для реализации целей развития территории муниципального района могут применяться проекты и, соответственно, проектное планирование, которое «связано с реализацией какого-либо проекта (проектов), достаточно масштабного, чтобы повлиять на социально-экономическую ситуацию» [Алпацкая, 2015, с. 5].

Учитывая изменения в парадигме регионально-го управления, характер тенденций экономико-пространственного развития, а также роль, отведенную сельским муниципальным образованиям в Стратегии, считаем возможным предложить концепцию муниципальной программы экономико-пространственного развития муниципального района, которая направлена на поддержку конструктивных (способствующих развитию экономического пространства, т. е. возникновению новых поселений, росту экономической активности, экономически значимого результата (продукт/доход) и сглаживание деструктивных (разрушающих его) тенденций экономико-пространственного развития. Концепция базируется на лучших практиках сформулированных направлений экономико-пространственного развития [Дворядкина, Белоусова, 2019]. Целевые установки и задачи предлагаемой муниципальной программы представлены на рис. 1.

Целесообразность программы обусловлена рядом обстоятельств. Во-первых, в контексте внедрения элементов пространственного планирования, предусмотренного Законом № 172-ФЗ на федеральном уровне, присутствия раздела пространственного развития в региональных социально-экономических стратегиях учет пространственного фактора на муниципальном уровне представляется логичной детализацией. Во-вторых, удовлетворяется потребность в воздействии на экономическое пространство муниципальных районов в связи с пространственной обусловленностью значительного количества проблем таких территорий. В-третьих, текущая практика пространственного развития на муниципальном уровне предлагает стратегические документы, при этом ей не достает тактического уровня. Последнее, на наш взгляд, требует пояснения.

Пространственный фактор находит реализацию в стратегических документах муниципальных образований, и в том числе муниципальных районов (примером инкорпорирования пространственного фактора в стратегическое планирование муниципального района можно назвать разработку Стратегии пространственного развития Уйского муниципального района Челябинской области до 2035 г.¹). Однако одновременно на тактическом уровне формируется потребность в инструментах, способных поддерживать воплощение этого направления. Подчеркнем, что если муниципальный район уже разработал собственную стратегию пространственного развития или предусмотрел соответствующий раздел в своей стратегии социально-экономического развития, то он может использовать предлагаемую концепцию программы для тактического управления своим экономико-пространственным развитием. В случае, если такая стратегия или раздел отсут-

¹ Стратегия пространственного развития Уйского муниципального района до 2035 г., утв. решением Собрания депутатов Уйского муниципального района Челябинской области от 25 сентября 2018 г. № 224.



Рис. 1. Концептуальная схема муниципальной программы экономико-пространственного развития муниципального района

Fig. 1. Conception of the municipal programme for a municipal district's spatial economic development

ствуют, муниципальный район может взять концепцию программы за основу создания стратегии или раздела.

Организационно-экономический механизм реализации предлагаемой муниципальной программы экономико-пространственного развития муниципально-го района представлен на рис. 2.

Особенность механизма – присутствие среди организационных элементов форм организации социального капитала муниципального района, позволяющих решать задачи экономико-пространственного развития территории. Социальный капитал муниципального района может принимать форму организованных дискуссионных площадок, инициативных групп, структур координации проектов. Отдельно необходимо выделить партиципаторное бюджетирование как практику расширения участия граждан в бюджетном процессе. Использование социального капитала означает вовлечение экономических агентов, присутствующих на территории, в процесс экономико-пространственного планирования и развития территории. В целом можно отметить, что традиционные модели в управлении стратегическим развитием муниципальных образований претерпевают изменения и требуют поиска новых, более гибких подходов в этой сфере.

Финансовое обеспечение предлагаемой программы, кроме традиционных источников финансирования

мероприятий (муниципальное имущество, местный бюджет, налоги), закреплено в п. 4 ст. 179 Бюджетного кодекса РФ. Оговаривается, что государственные программы субъекта Федерации могут предусматривать субсидии местным бюджетам на реализацию муниципальных программ, направленных на достижение целей, соответствующих государственным программам субъекта. Свою эффективность доказывает и практика самообложения населения. По данным Министерства финансов РФ, география введения самообложения в 2018 г. включала в себя 38 регионов, 1854 муниципальных образования (в 2017 г. – 36 регионов, 1687 муниципальных образований). Сведения об объеме полученных средств в субъектах Российской Федерации, на которые приходится наибольшая доля поступлений, представлены в таблице.

Согласно данным субъектов Российской Федерации, основной объем поступлений в местные бюджеты от самообложения граждан, а именно: 87,7 % – приходится на бюджеты сельских поселений¹.

Таким образом, как организационные, так и экономические механизмы программы предполагают во-

¹ Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2018 г. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/08/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzhetrov_za_2018_god.pdf.

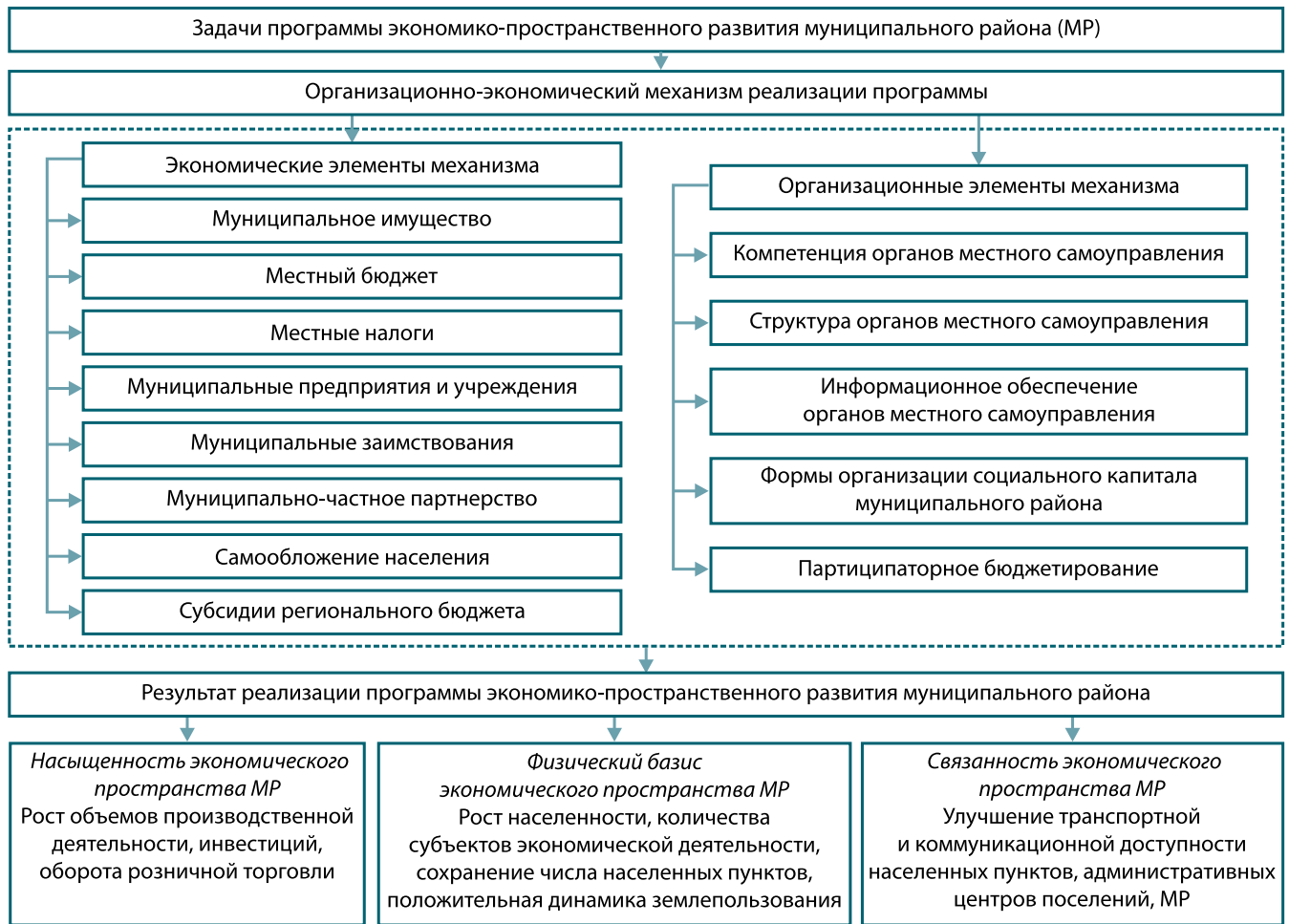


Рис. 2. Механизм реализации программы экономико-пространственного развития муниципального района
Fig. 2. Mechanism for the implementation of the programme for a municipal district's spatial economic development

Уровень самообложения граждан
 в отдельных субъектах Российской Федерации в 2018 г.
 (по данным Министерства финансов РФ)

Self-taxation level of citizens
 in certain subjects of the Russian Federation in 2018
 (according to the Ministry of Finance of the Russian Federation)

Субъект РФ	Объем средств самообложения, млн руб.	Доля, %
Всего по Российской Федерации, в т. ч.	266,5	100,0
Республика Татарстан	223,0	83,7
Пермский край	11,7	4,4
Кировская область	11,4	4,3
Липецкая область	2,5	0,9
Калужская область	2,3	0,9
Забайкальский край	1,3	0,5
Республика Северная Осетия - Алания	1,2	0,5
Самарская область	1,2	0,4
Ростовская область	1,2	0,4
Республика Башкортостан	1,1	0,4

влечение жителей территории с учетом экономико-пространственной специфики рассматриваемого вида муниципальных образований. Кроме того, одна из установок программы – «инвентаризация» и расширение ресурсной базы муниципальных районов – является и задачей, и средством. Практика показывает, что органы местного самоуправления не всегда достаточно информированы о ресурсах территории, в том числе и о ресурсах, носящих неявный характер, таких как, например, человеческие ресурсы.

Применение предлагаемого инструментария должно основываться на предварительной оценке тенденций экономико-пространственного развития. При этом органы местного самоуправления имеют возможность сконструировать программу под свои потребности и выбрать для нее приоритетное(ые) направление(я) (улучшение насыщенности экономического пространства, развитие физического базиса или связанности экономического пространства). Выбранное направление, в свою очередь, обуславливает выбор лучших практик для адаптации в форме программных мероприятий. Целевые показатели программы могут включать не только показатели, лежащие в основе методики, но и ряд дополнительных, соответствующих внедряемым практикам.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование показало, что трансформация парадигмы регионального управления согласуется с изменениями в парадигме сельского развития, а это положительно сказывается на качестве управления сельскими муниципальными образованиями, в том числе и российскими муниципальными районами. Одновременно, парадигма регионального управления испытывает влияние пост-НГМ тенденций, в результате чего меняется характер управления регионом. Оно ориентируется на решение социальных проблем, а не задачи экономического роста; фокусируется на реализации глубинных интересов жителей региона, поддержании целостности территории на основе централизованного сбора разнообразной актуальной информации о ее состоянии; обоснованно использует современные информационно-коммуникационные технологии, изучая потребности в них; организует сетевое взаимодействие стейкхолдеров регионального развития, активно применяет партиципаторный подход. Современные тенденции в региональном управлении не противоречат сложившейся в России систе-

ме стратегического планирования в части управления экономико-пространственным развитием муниципальных районов, основная роль которых, согласно нашему анализу, заключается в укреплении системы расселения.

Предлагаемая в статье концепция и организационно-экономический механизм реализации программы экономико-пространственного развития муниципального района учитывают пост-НГМ тенденции, соответствуют Стратегии пространственного развития России, и отвечают потребности в управлении экономико-пространственным развитием сельских муниципальных образований ввиду пространственной обусловленности многих проблем таких территорий. Разработанный инструментарий может не только способствовать сбалансированному развитию экономического пространства муниципального района в части его насыщенности, физического базиса и связанности, но также оказывать косвенный положительный эффект на экономическое пространство региона. ■

Источники

- Алпацкая Е.Г. (2015). Современные подходы и этапы территориального планирования в муниципальном образовании // Вестник Челябинского государственного университета. № 1 (356). С. 5–7.
- Анимица Е.Г. Региональное управление: курс лекций. Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та. 340 с.
- Бенц Д.С. (2019). Моделирование эколого-экономической эффективности Уральского региона // Journal of New Economy. Т. 20, № 4. С. 70–87. DOI: 10.29141/2073-1019-2019-20-4-4.
- Бухвальд Е.М., Ворошилов Н.В. (2018). Актуальные вопросы развития муниципальных образований и реформирования института местного самоуправления // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Т. 11, № 1. С. 132–147. DOI: 10.15838/esc.2018.1.55.9.
- Гранберг А. Г. (2011). Возможны ли распад или сжатие России? // Регион: экономика и социология. №2. С. 9–18.
- Дворядкина Е.Б., Белоусова Е.А. (2019). Лучшие практики пространственного развития: возможность адаптации в отношении муниципальных районов // Регионология. Т. 27, № 4. С. 633–660. DOI: <https://doi.org/10.15507/2413-1407.109.027.201904.633-660>.
- Дворядкина Е.Б., Простова Д.М. (2019). Некоммерческие организации в региональной экономике: теоретический подход к исследованию // Journal of New Economy. Т. 20, № 4. С. 47–69. DOI: 10.29141/2073-1019-2019-20-4-3.
- Зубаревич Н.В. (2019). Стратегия пространственного развития: приоритеты и инструменты // Вопросы экономики. №1. С. 135–145. DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2019-1-135-145>.
- Капогузов Е.А. (2019). Двойная спираль импорта институтов в российской реформе государственного управления // Управленец. Т. 10, № 5. С. 33–40. DOI: 10.29141/2218-5003-2019-10-5-4.
- Колмакова Е.М., Колмакова И.Д., Дегтярева Н.А. (2018). Пространственное развитие региона в контексте стратегии социально-экономического роста // Вестник Челябинского государственного университета. Экономические науки. 2018. № 3 (413). Вып. 60. С. 30–37.
- Коломак Е.А. (2019). Пространственное развитие России в XXI веке // Пространственная экономика. Т. 15, №4. С. 107–125. DOI: <https://dx.doi.org/10.14530/se.2019.4.085-106>.
- Кузнецова О.В. (2019a). Проблемы выбора приоритетов пространственного развития // Вопросы экономики. №1. С. 146–157. DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2019-1-146-157>.
- Кузнецова О.В. (2019b). Стратегия пространственного развития Российской Федерации: иллюзия решений и реальность проблем // Пространственная экономика. Т. 15, № 4. С. 107–125. DOI: <https://dx.doi.org/10.14530/se.2019.4.107-125>.
- Кузьминов И.Ф., Нефедова Т.Г. (2012). Концентрация производства в агропромышленном и лесопромышленном комплексах и поляризация пространства России // Социально-экономическая география. Вестник Ассоциации российских географов обществоведов (АРГО). № 1. С. 76–90.

- Нефедова Т.Г. (2010). Сжатие внегородского освоенного пространства России – реальность, а не иллюзия // Сжатие социально-экономического пространства: новое в теории регионального развития и практике его государственного регулирования: сборник материалов XXVII ежегодной экономико-географической секции МАРС. М.: Эслан. С. 128–144.
- Нефедова Т.Г. (2013). Трансформация сельского хозяйства России: мифология и реальность // Мир России. № 1. С. 29–60.
- Нефедова Т.Г. (2019). Развитие постсоветского аграрного сектора и поляризация сельского пространства европейской части России // Пространственная экономика. Т. 15, № 4. С. 36–56. DOI: <https://dx.doi.org/10.14530/se.2019.4.036-056>
- Поспелова Е.А., Казакова М.В. (2015). Препятствия для внедрения принципов New Public Management в государственных системах развивающихся стран // Финансовый журнал. №1. С. 99–110. URL: https://www.iep.ru/files/text/nauchnie_jurnali/pospelova-kazakova_finjournal_1-2015.pdf.
- Чулкова Е.А., Дегтярева Т.Д. (2017). Стратегическое планирование социально-экономического развития муниципальных районов: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. Оренбург: Изд-во Оренб. гос. аграр. ун-та.
- Beunen R., Meijer M., Vries J. de. (2019). Planning strategies for dealing with population decline: Experiences from the Netherlands. *Land Use Policy*, In Press. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104107>.
- Cabrero E. (2005). Between New Public Management and New Public Governance: The case of Mexican municipalities. *International Public Management Review*, vol. 6, no. 1, pp. 76–99.
- Çolak Ç.D. (2019). Why the New Public Management is obsolete: An analysis in the context of the Post-New Public Management trends. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, vol. 19, no. 4, pp. 517–536. DOI: <https://doi.org/10.31297/hkju.19.4.1>.
- Friedmann J. (2004). Strategic spatial planning and the longer range. *Planning Theory & Practice*, vol. 5, issue 1, pp. 49–67. DOI: <https://doi.org/10.1080/1464935042000185062>.
- Gawroński K., Van Assche K., Hernik J. (2010). Spatial Planning in the United States of America and Poland. *Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich – Infrastructure and Ecology of Rural Areas*, no. 11, pp. 53–70.
- Greve C. (2010). Whatever happened to new public management? Paper presented at the *Danish Political Science Association Meeting*, Vejle Fjord, November 4–5. Available at: http://openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/8548/Carsten_Greve_KonfPap_2010.pdf.
- Hospers G.-J., Reverda N. (2015). *Managing population decline in Europe's urban and rural areas*. London: Springer. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-12412-4>.
- Krugman P.R. (1993). First nature, second nature, and metropolitan location. *Journal of Regional Science*, vol. 33, pp. 129–144.
- Müller B., Siedentop S. (2004). *Growth and shrinkage in Germany – trends, perspectives and challenges for spatial planning and development*. Available at: <https://difu.de/publikationen/growth-and-shrinkage-in-germany-trends-perspectives-and.html>.
- Osborne D., Gaebler T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Massachusetts, USA: Addison-Wesley. DOI: <https://doi.org/10.1002/npr.4040110314>.
- Osborne S.P. (2006). Editorial: The new public governance. *Public Management Review*, vol. 8, no. 3, pp. 377–387.
- Pužulis A., Kūle L. (2016). Shrinking of rural territories in Latvia. *European Integration Studies*, no. 10, pp. 90–105. DOI: <https://doi.org/10.5755/j01.eis.0.10.14988>.
- Syssner J., Meijer M. (2017). Informal planning in depopulating rural areas: A resource-based view of informal planning practices. *European Countryside*, vol. 9, no. 3, pp. 458–472. Available at: <https://ideas.repec.org/a/vrs/eurcou/v9y2017i3p458-472n4.html>.
- Thellbro C. (2017). *Spatial planning for sustainable rural municipalities*. Umeå, Sweden: Sveriges lantbruksuniv., Acta Universitatis agriculturae Sueciae, Available at: https://pub.epsilon.slu.se/14734/1/thellbro_a_171117.pdf.
- Tietjen A., Jørgensen G. (2016). Translating a wicked problem: A strategic planning approach to rural shrinkage in Denmark. *Landscape and Urban Planning*, vol. 154, pp. 29–43. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2016.01.009>.

Информация об авторах

Дворядкина Елена Борисовна

Доктор экономических наук, профессор кафедры региональной, муниципальной экономики и управления. **Уральский государственный экономический университет** (620144, РФ, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45). E-mail: dvoryadkina@usue.ru.

Белюсова Елизавета Александровна

Кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры региональной, муниципальной экономики и управления. **Уральский государственный экономический университет** (620144, РФ, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45). E-mail: belousova-unir@usue.ru.

DOI: 10.29141/2218-5003-2020-11-3-1

Mechanism for controlling spatial economic development of municipal districts: Findings from the post-NPM trends

Elena B. Dvoryadkina¹, Elizaveta A. Belousova¹

¹Ural State University of Economics, Ekaterinburg, Russia

Abstract. Several decades have seen negative trends in spatial economic development of rural municipalities not only in Russia, but in the majority of developed countries. Such a situation is due to the concomitant transformation of the settlement system during the change of socio-economic development stages and requires searching for the relevant management methods and mechanisms. The paper focuses on designing a mechanism for controlling spatial economic development of a rural municipality considering the case of Russia's municipal districts and allowing for the condition of the economic space outside cities and changes in the regional governance paradigm. Spatial economics and regional governance paradigm constitute the methodological basis of the research. The methods include systematisation, functional and comparative analysis, deduction, elements of the regulatory impact assessment. The research allows concluding that it is beneficial for the regional government to take into account the values and methods of the post-new public management (post-NPM) and to incorporate them into management of municipalities' spatial economic development. The most important characteristics of such management include focus on social problems (specific for the territory and related to its identity), their priority over economic growth; long-term strategic thinking given there is an objective to embrace interests of the inhabitants; centralized collection of various timely objective information about citizens' needs with the aim of sustainable development of a region; participatory approach in the sphere of interaction between citizens and local authorities; networking between government authorities, business, inhabitants and consultancy infrastructure. The study of the strategic framework of spatial economic development reveals that at national level the principal role of municipalities is to reinforce the settlement system. In line with the findings of the research, the authors build a concept and a mechanism for implementation of a municipal programme that understands the regional governance paradigm changes and trends in spatial development of rural municipalities.

Keywords: strategic management; regional governance; spatial development; rural municipality; post-NPM; municipal district.

JEL Classification: R58

Funding: The paper is funded by the Russian Foundation for Basic Research (RFFI) within the framework of the scientific project no. 20-010-00824 "Incremental approach to the formation and implementation of socio-economic development strategies for the Russian Federation regions of different hierarchical levels: uniform rules of strategizing".

Paper submitted: April 30, 2020

For citation: Dvoryadkina E.B., Belousova E.A. (2020). Mechanism for controlling spatial economic development of municipal districts: Findings from the post-NPM trends. *Upravlenets – The Manager*, vol. 11, no. 3, pp. 2–17. DOI: 10.29141/2218-5003-2020-11-3-1.

References

- Alpatskaya E.G. (2015). Sovremennye podkhody i etapy territorial'nogo planirovaniya v munitsipal'nom obrazovanii [Modern approaches and stages of territorial planning in municipalities]. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. Upravleniye – Bulletin of the Chelyabinsk State University. Management*, issue 10, no. 1(356), pp. 5–7.
- Animitsa E.G. (2010). *Regional'noe upravlenie: kurs lektsiy* [Regional governance: Lectures]. Ekaterinburg: Ural State University of Economics.
- Bents D.S. (2019). Modelirovanie ekologo-ekonomicheskoy effektivnosti Ural'skogo regiona [Modelling of environmental and economic efficiency: A case of the Ural region]. *Journal of New Economy*, vol. 20, no. 4, pp. 70–87. DOI: 10.29141/2073-1019-2019-20-4-4.
- Bukhvald E.M., Voroshilov N.V. (2018). Aktual'nye voprosy razvitiya munitsipal'nykh obrazovaniy i reformirovaniya instituta mestnogo samoupravleniya [Current issues in the development of municipal entities and in reforming the institution of local self-government]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz – Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, vol. 11, no. 1, pp. 132–147. DOI: 10.15838/esc.2018.1.55.9.
- Granberg A.G. (2011). Vozmozhny li raspad ili szhatie Rossii? [Are collapse or shrinkage of Russia possible?]. *Region: ekonomika i sotsiologiya – Region: Economics and Sociology*, no. 2, pp. 9–18.
- Dvoryadkina E.B., Belousova E.A. (2019). Luchshie praktiki prostranstvennogo razvitiya: vozmozhnost' adaptatsii v otnoshenii munitsipal'nykh rayonov [Best practices of spatial development: Possibility of using them in the municipal districts of Russia]. *Regionologiya – Russian Journal of Regional Studies*, vol. 27, no. 4, pp. 633–660. DOI: <https://doi.org/10.15507/2413-1407.109.027.201904.633-660>.
- Dvoryadkina E.B., Prostova D.M. (2019). Nekommercheskie organizatsii v regional'noy ekonomike: teoreticheskiy podkhod k issledovaniyu [Nonprofit organisations in the regional economy: A theoretical approach to the research]. *Journal of New Economy*, vol. 20, no. 4, pp. 47–69. DOI: 10.29141/2073-1019-2019-20-4-3.
- Zubarevich N.V. (2019). Strategiya prostranstvennogo razvitiya: priority i instrumenty [Spatial development strategy: Priorities and instruments]. *Voprosy ekonomiki – Issues of Economics*, no. 1, pp. 135–145. DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2019-1-135-145>.
- Kapoguzov E.A. (2019). Dvoynaya spiral' importa institutov v rossiyskoy reforme gosudarstvennogo upravleniya [Double helix

- of institutional import in public administration reform in Russia]. *Upravlenets – The Manager*, vol. 10, no. 5, pp. 33–40. DOI: 10.29141/2218-5003-2019-10-5-4.
- Kolmakova E.M., Kolmakova I.D., Degtyareva N.A. (2018). Prostranstvennoe razvitiye regiona v kontekste strategii sotsial'no-ekonomicheskogo rosta [Spatial development of the region in the context of the strategy for socio-economic growth]. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomicheskiye nauki – Bulletin of the Chelyabinsk State University. Economic Sciences*, issue 60, no. 3(413), pp. 30–37.
- Kolomak E.A. (2019). Prostranstvennoe razvitiye Rossii v XXI veke [Spatial development of Russia in XXI century]. *Prostranstvennaya ekonomika – Spatial Economics*, vol. 15, no. 4, pp. 107–125. DOI: <https://dx.doi.org/10.14530/se.2019.4.085-106>.
- Kuznetsova O.V. (2019a). Problemy vybora prioritetrov prostranstvennogo razvitiya [Trade-offs of spatial development priorities choice]. *Voprosy ekonomiki – Issues of Economics*, no. 1, pp. 146–157. DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2019-1-146-157>.
- Kuznetsova O.V. (2019b). Strategiya prostranstvennogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii: illyuziya resheniy i real'nost' problem [Problems of elaboration of Spatial development strategy of the Russian Federation]. *Prostranstvennaya ekonomika – Spatial Economics*, vol. 15, no. 4, pp. 107–125. DOI: <https://dx.doi.org/10.14530/se.2019.4.107-125>.
- Kuzminov I.F., Nefedova T.G. (2012). Kонтсentratsiya proizvodstva v agropromyshlennom i lesopromyshlennom kompleksakh i polarizatsiya prostranstva Rossii [The production concentration in agriculture and forestry and the polarisation of Russia's space]. *Sotsial'no-ekonomicheskaya geografiya. Vestnik Assotsiatsii rossiyskikh geografov obshchestvovedov (ARGO) – Socio-economic geography. Bulletin of the Association of Russian Geographers of Social Studies (ARGO)*, no. 1, pp. 76–90.
- Nefedova T.G. (2010). Compression of the extra-urban developed space of Russia is a reality, not an illusion. In: Artobolevsky S.S., Sintserov L.M. (eds.). *Sbornik materialov XXVII ezhegodnoy sessii ekonomiko-geograficheskoy sekcii MARS “Szhatie sotsial'no-ekonomicheskogo prostranstva: novoe v teorii regional'nogo razvitiya i praktike ego gosudarstvennogo regulirovaniya”* [Proc. of the 17th annual session of the economic and geographical section of MARS “Compression of the socio-economic space: new in the theory of regional development and the practice of its state regulation”]. Moscow: Eslan, pp. 128–144.
- Nefedova T.G. (2013). Transformatsiya sel'skogo khozyaystva Rossii: mifologiya i real'nost' [Transformation of Russian agriculture: Mythology and reality]. *Mir Rossii – World of Russia*, no. 1, pp. 29–60.
- Nefedova T.G. (2019). Razvitiye postsovetskogo agrarnogo sektora i polarizatsiya sel'skogo prostranstva evropeyskoy chasti Rossii [Development of the post-soviet agricultural sector and rural spatial polarization in European Russia]. *Prostranstvennaya ekonomika – Spatial Economics*, vol. 15, no. 4, pp. 36–56. DOI: <https://dx.doi.org/10.14530/se.2019.4.036-056>.
- Pospelova E.A., Kazakova M.V. (2015). Prepyatstviya dlya vnedreniya printsipov New Public Management v gosudarstvennykh sistemakh razvivayushchikhsya stran [Obstacles to the implementation of the principles of the New Public Management in the government systems of developing countries]. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, no. 1, pp. 99–110.
- Chulkova E.A., Degtyareva T.D. (2017). *Strategicheskoe planirovanie sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya munitsipal'nykh rayonov* [Strategic planning of the municipal districts' socioeconomic development]. Orenburg: Orenburg State Agrarian University.
- Beunen R., Meijer M., Vries J. de. (2019). Planning strategies for dealing with population decline: Experiences from the Netherlands. *Land Use Policy*, In Press. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104107>.
- Cabrero E. (2005). Between New Public Management and New Public Governance: The case of Mexican municipalities. *International Public Management Review*, vol. 6, no. 1, pp. 76–99.
- Çolak Ç.D. (2019). Why the New Public Management is obsolete: An analysis in the context of the Post-New Public Management trends. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, vol. 19, no. 4, pp. 517–536. DOI: <https://doi.org/10.31297/hkju.19.4.1>.
- Friedmann J. (2004). Strategic spatial planning and the longer range. *Planning Theory & Practice*, vol. 5, issue 1, pp. 49–67. DOI: <https://doi.org/10.1080/1464935042000185062>.
- Gawroński K., Van Assche K., Hernik J. (2010). Spatial Planning in the United States of America and Poland. *Infrastruktura i ekologija terenów wiejskich – Infrastructure and Ecology of Rural Areas*, no. 11, pp. 53–70.
- Greve C. (2010). Whatever happened to new public management? Paper presented at the *Danish Political Science Association Meeting*, Vejle Fjord, November 4–5. Available at: http://openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/8548/Carsten_Greve_Konf-Pap_2010.pdf.
- Hospers G.-J., Reverda N. (2015). *Managing population decline in Europe's urban and rural areas*. London: Springer. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-12412-4>.
- Krugman P.R. (1993). First nature, second nature, and metropolitan location. *Journal of Regional Science*, vol. 33, pp. 129–144.
- Müller B., Siedentop S. (2004). *Growth and shrinkage in Germany – trends, perspectives and challenges for spatial planning and development*. Available at: <https://difu.de/publikationen/growth-and-shrinkage-in-germany-trends-perspectives-and.html>.
- Osborne D., Gaebler T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Massachusetts, USA: Addison-Wesley. DOI: <https://doi.org/10.1002/npr.4040110314>.
- Osborne S.P. (2006). Editorial: The new public governance. *Public Management Review*, vol. 8, no. 3, pp. 377–387.
- Pūzulis A., Kūle L. (2016). Shrinking of rural territories in Latvia. *European Integration Studies*, no. 10, pp. 90–105. DOI: <https://doi.org/10.5755/j01.eis.0.10.14988>.
- Syssner J., Meijer M. (2017). Informal planning in depopulating rural areas: A resource-based view of informal planning practices. *European Countryside*, vol. 9, no. 3, pp. 458–472. Available at: <https://ideas.repec.org/a/vrs/eurcou/v9y2017i3p458-472n4.html>.
- Thellbro C. (2017). *Spatial planning for sustainable rural municipalities*. Umeå, Sweden: Sveriges lantbruksuniv., Acta Universitatis agriculturae Sueciae, Available at: https://pub.epsilon.slu.se/14734/1/thellbro_a_171117.pdf.
- Tietjen A., Jørgensen G. (2016). Translating a wicked problem: A strategic planning approach to rural shrinkage in Denmark. *Land-scape and Urban Planning*, vol. 154, pp. 29–43. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2016.01.009>.

Information about the authors

Elena B. Dvoryadkina

Dr. Sc. (Econ.), Professor of Regional, Municipal Economics and Governance Dept. **Ural State University of Economics** (62/45 8 Marta/Narodnoy Voli St., Ekaterinburg, 620144, Russia). E-mail: dvoryadkina@usue.ru.

Elizaveta A. Belousova

Cand. Sc. (Econ.), Sr. Lecturer of Regional, Municipal Economics and Governance Dept. **Ural State University of Economics** (62/45 8 Marta/Narodnoy Voli St., Ekaterinburg, 620144, Russia). E-mail: belousova-unir@usue.ru.