

Вестник Челябинского государственного университета. 2025. № 7 (501). С. 21–34.
Bulletin of Chelyabinsk State University. 2025;(7(501):21-34.

Научная статья

УДК 332.13

DOI: 10.47475/1994-2796-2025-501-7-21-34

ПРОТИВОРЕЧИЯ МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННЫМ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ

Дарья Сергеевна Бенц

Челябинский государственный университет, Челябинск, Россия, benz@csu.ru, ORCID: 0000-0003-1257-248X

Аннотация. Цель исследования — выявить противоречия в действующем механизме управления пространственным развитием Челябинской области, на основании чего предложить мероприятия по совершенствованию данного механизма. В статье раскрыт действующий механизм управления пространственным развитием исследуемого региона. Показана нормативно-правовая и иная информационная база управления пространственным развитием Челябинской области. Проведен анализ документов стратегического планирования. Определены противоречия фундаментального и институционального характера по трем направлениям — на федеральном уровне, в паре «федеральный — региональный» уровень, на региональном уровне. Во-первых, в новой стратегии не определены пространственное развитие и сбалансированная система расселения. Во-вторых, между документами федерального и регионального уровней разнятся задачи пространственного развития. В-третьих, состав агломераций Челябинской области не соответствует методических рекомендациям федерального уровня, что, безусловно, допустимо, однако, данный состав разнится между документами регионального уровня, что уже не позволяет достигать эффективного управления региональным пространством. Кроме того, в паре документов «Прогноз социально-экономического развития Челябинской области на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» и «Стратегия социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года» нет увязки с задачами пространственного развития. Для Челябинской области показана неэффективность такого инструмента, как агломерации.

Ключевые слова: пространственное развитие, механизм управления, документы стратегического планирования, Челябинская область

Для цитирования: Бенц Д. С. Противоречия механизма управления пространственным развитием Челябинской области // Вестник Челябинского государственного университета. 2025. № 7 (501). С. 21–34. DOI: 10.47475/1994-2796-2025-501-7-21-34

Original article

CONTRADICTIONS OF THE MECHANISM FOR MANAGING THE CHELYABINSK REGION'S SPATIAL DEVELOPMENT

Daria S. Benz

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia, benz@csu.ru, ORCID: 0000-0003-1257-248X

Abstract. The purpose of the study is to identify contradictions in the current mechanism for managing the spatial development of the Chelyabinsk region, on the basis of which to propose measures to improve this mechanism. In the article, the author revealed the current mechanism for managing the spatial development of the study region. The author showed the regulatory and other information base for managing the spatial development of the Chelyabinsk region. The author analyzed strategic planning documents, identified fundamental and institutional contradictions in three areas — at the federal level, in the pair “federal — regional” level, at the regional level. Firstly, the new strategy does not define spatial development and a balanced settlement system. Secondly, the tasks of spatial develop-

ment differ between documents of the federal and regional levels. Thirdly, the composition of the agglomerations of the Chelyabinsk region does not comply with the methodological recommendations of the federal level, which, of course, is permissible, however, this composition varies between documents of the regional level, which no longer allows achieving effective management of the regional space. In addition, in a pair of documents “Forecast of the socio-economic development of the Chelyabinsk region for 2025 and for the planning period 2026 and 2027” and “Strategy for the socio-economic development of the Chelyabinsk region for the period up to 2035” there is no link with the tasks of spatial development. For the Chelyabinsk region the author showed the inefficiency of such tools as agglomerations.

Keywords: spatial development, economic space connectivity, local Moran index, Chelyabinsk region

For citation: Benz DS. Evaluation of Spatial Autocorrelation of Chelyabinsk Region’s Territories. *Bulletin of Chelyabinsk State University*. 2025;(7(501):21-34. (In Russ.). DOI: 10.47475/1994-2796-2025-501-7-21-34

Введение

В декабре 2024 года была утверждена новая стратегия пространственного развития — на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года. В связи с этим должна быть приведена в соответствие вся вертикаль документов стратегического планирования — в том числе скорректированы цели, задачи и инструменты пространственного развития регионов. Но для того, чтобы понять, что именно подлежит корректировке, необходимо разобраться в уже сложившемся наборе документов, что хотя бы в первом приближении позволит понять причины низкой эффективности управления пространственным развитием в Челябинской области.

Целью данного исследования является систематизация документов стратегического планирования на федеральном и региональном уровнях, регламентирующих вопросы пространственного развития Челябинской области. Такая систематизация позволит выявить противоречия, сложившиеся еще до принятия новой стратегии, в механизме управления пространственным развитием региона.

Механизм управления пространственным развитием региона

Механизм — это система, устройство, определяющее порядок какого-либо вида деятельности; последовательность состояний, процессов, определяющих действие¹.

Управление — действия органов власти, направленные на достижение конкретной цели. Поэтому в контексте данного исследования под механизмом управления будем понимать такую систему, которая предопределяет возможность целенаправленного движения, приоритетно силами органов власти.

Под инструментами управления будем понимать конкретные средства, позволяющие добиваться поставленной цели.

¹ Толковый словарь Ожегова С. И. URL: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=14364> (дата обращения: 19.01.2025).

Как правило, у любого исследуемого процесса механизм существует в единственном числе, инструментов же может быть множество.

Согласно Указу Президента РФ от 8 ноября 2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в РФ» «механизмами реализации государственной политики в сфере стратегического планирования являются организация и функционирование системы стратегического планирования на основе принципов стратегического планирования, выполняемые путем: а) обеспечения последовательности разработки документов стратегического планирования в соответствии с их архитектурой; б) обеспечения согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, показателям, финансовым и иным ресурсам; в) определения ресурсов для достижения целей и реализации задач социально-экономической политики, социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности (в том числе с применением балансовых расчетов), координации стратегического управления и мер бюджетной политики; г) установления циклов стратегического планирования; д) организации мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования, их корректировки»².

На основе определения, приведенного в Указе Президента № 633, под механизмом управления пространственным развитием региона будем понимать совокупность всех элементов государственной политики в области пространственного развития территорий региона, реализуемой путем применения процессуальных, институциональных и иных инструментов с целью достижения эффективного пространственного развития, а именно со-

² Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 8 ноября 2021 г. № 633. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47244> (дата обращения: 21.01.2025).

вершенствования системы расселения и территориальной организации экономики региона.

Формализация существующего механизма и инструментов управления пространственным развитием достигается через утверждение разного рода федеральных и субфедеральных документов (указов, стратегий, планов мероприятий, государственных программ и проч.). Поэтому, чтобы разобраться, как на сегодняшний момент устроено управление пространственным развитием конкретной территории, необходимо выстроить в логическую цепочку последовательность — в первую очередь, стратегических — документов федерального и регионального уровней.

Если говорить об организационно-правовых принципах создания институтов пространственного развития, то можно нащупать два подхода оформления таковых: с одной стороны, это могут быть конкретные институты, структурно оформленные и имеющие территориальные границы (например, особые экономические зоны), с другой стороны, это могут быть процессуальные инструменты территориального развития (стратегии, государственные программы, дорожные карты и т.п.) [1].

Базовыми документами, формирующими пространственное развитие регионов, можно назвать следующие: Указ Президента РФ № 13 от 16.01.2017 г. «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»¹, Указ Президента Российской Федерации № 633 от 08.11.2021 г. «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» [2], который в свою очередь базируется на ФЗ «О безопасности» от 28.12.2010 № 390-ФЗ [1] и ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ², Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года³, Стратегия пространственно-

го развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года⁴.

Основами государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 года определена ключевая цель таковой: «обеспечение равных возможностей для реализации установленных Конституцией РФ и федеральными законами экономических, политических и социальных прав граждан РФ на всей территории страны, повышение качества их жизни, обеспечение устойчивого экономического роста и научно-технологического развития регионов, повышение конкурентоспособности экономики РФ на мировых рынках на основе сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также максимального привлечения населения к решению региональных и местных задач». Среди ожидаемых результатов документ называет «а) сокращение различий в уровне и качестве жизни граждан Российской Федерации, проживающих в различных регионах, а также в городах и сельской местности; б) сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов; в) достижение необходимого уровня инфраструктурной обеспеченности всех населенных территорий Российской Федерации; г) дальнейшее развитие процесса урбанизации, в частности развитие крупных городских агломераций, как необходимое условие обеспечения экономического роста, технологического развития и повышения инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности российской экономики на мировых рынках; д) повышение уровня удовлетворенности населения деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления»⁵.

Указ Президента Российской Федерации № 633 от 08.11.2021 г. «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» от 13 февраля 2019 г. № 207-п. URL: <http://static.government.ru/media/files/UVA1qUfT08o60RktoOXI22JjAe7irNxc.pdf> (дата обращения: 19.01.2025).

⁴ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года: утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2024 г. № 4146-п. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_495567/ (дата обращения: 19.01.2025).

⁵ Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/ (дата обращения: 23.01.2025).

¹ Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/ (дата обращения: 23.01.2025).

² О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (последняя редакция). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 19.01.2025).

³ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена распо-

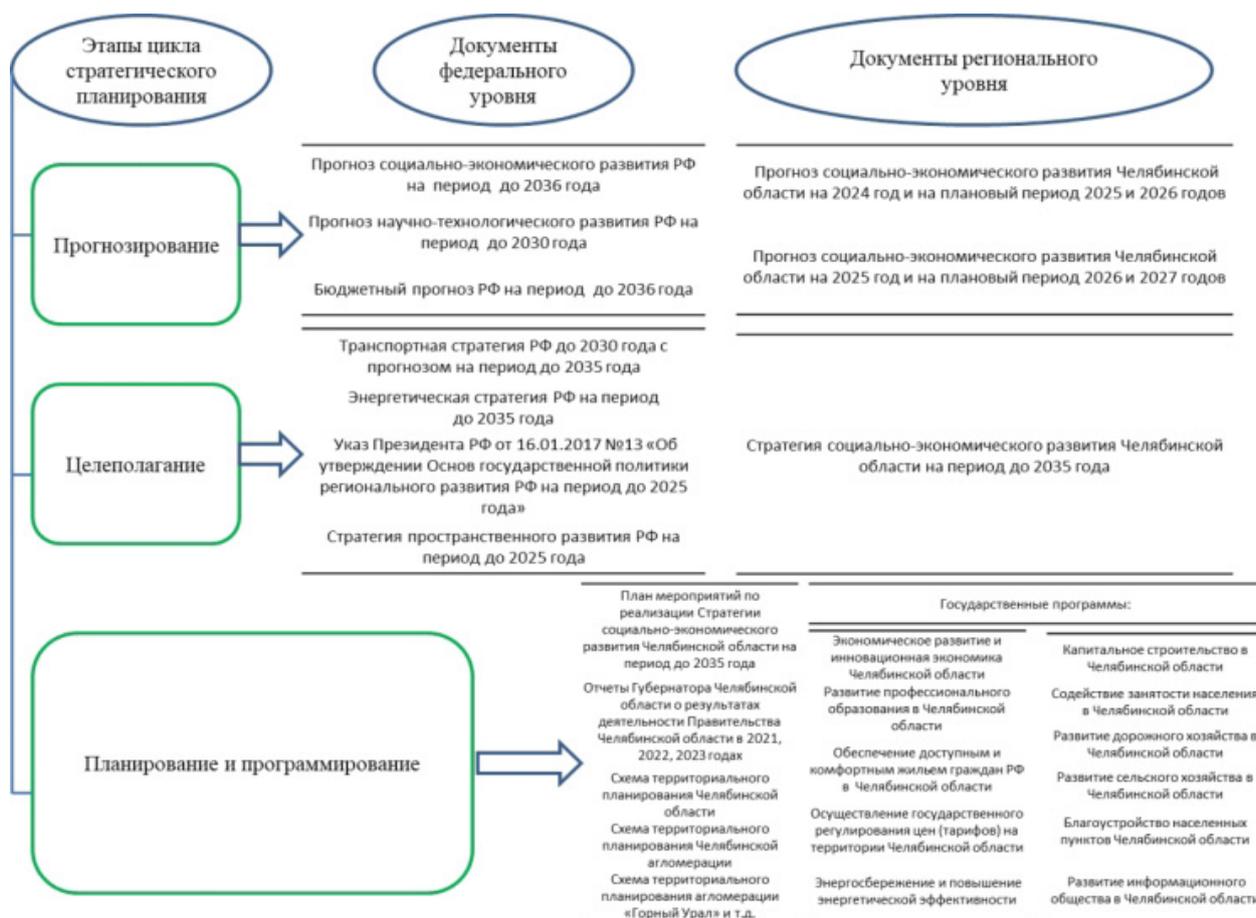


Рис. 1. Институциональный механизм управления пространственным развитием Челябинской области

Fig. 1. Institutional mechanism for managing spatial development of the Chelyabinsk region

Источник: составлено автором на основе Указа Президента РФ от 8 ноября 2021 г. №633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в РФ».

ственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» четко структурирует иерархию инструментов. Данный документ фактически позволяет воссоздать механизм государственного управления, в широком смысле, — в том числе и механизм управления пространственным развитием регионов, в узком (рисунок 1).

Важно отметить, что не все документы, перечисленные на рисунке 1, содержат направления пространственного развития. В данном рисунке показана идея соподчиненности стратегических документов: то есть те документы, которые содержат элементы пространственного развития территории(й), в целом не должны противоречить выше стоящим документам. Цели, заложенные идеей пространственного развития, не должны ставить под угрозу цели, заложенные в социально-экономическом, научно-технологическом и иных вариантах развития. Более того, с тем, чтобы цели пространственного развития стали достижи-

мыми, стратегии транспортная и энергетическая¹ должны быть нацелены на формирование такой инфраструктуры, которая фактически выступит необходимой средой для достижения целей пространственного развития.

Примечательно то, что если анализировать региональный уровень цикла стратегического планирования, то на этапе прогнозирования региональные власти не фиксируют никаких ориентиров пространственного развития. В принципе в таком документе, как Прогноз социально-экономического развития Челябинской области на 2025 год и на

¹ Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2035 года: утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 июня 2020 г. № 1523-р (в ред. от 28.02.2024). URL: <https://sakhalinenergo.ru> (дата обращения: 19.01.2025). Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года: утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2021 г. № 3363-р. URL: <http://static.government.ru/media/files/7enYF2uL5kFZIOOpQhLl0nUT91RjCbеR.pdf> (дата обращения: 19.01.2025).

плановый период 2026 и 2027 годов, нет никакого упоминания о пространстве, пространственном развитии, агломерациях и проч.

Необходимо разобраться, какие документы регионального уровня решают задачи пространственного развития Челябинской области. Отдельной стратегии, нацеленной на пространственное развитие области, регионом не принято, поэтому базовым стратегическим документом, в том числе и по вопросу пространственного развития, можно назвать Стратегию социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года, утвержденную 31.01.2019 г. Законодательным собранием Челябинской области¹. Глава 6 стратегии посвящена описанию текущего состояния исследуемого объекта. Здесь зафиксировано территориальное устройство области: это 27 муниципальных районов, 15 городских округов, 1 округ с внутригородским делением, 27 городских поселений и 242 сельских поселения. Стратегия констатирует падение численности населения в преобладающем большинстве муниципальных образований. Лишь для четырех муниципальных образований характерен рост численности населения, произошедший за период 2013–2018 гг. Кроме того, стратегия отмечает высокую концентрацию экономической активности в Челябинске и Магнитогорске. Нарастающая диспропорция в структуре расселения — между двумя указанными городами и остальными муниципалитетами — ведет к оттоку квалифицированных кадров из муниципалитетов. Наряду с концентрацией экономической активности в двух крупных городах сбалансированному росту препятствует традиционная специализация региона на металлургии. Основные транспортные коридоры, формирующие межрегиональные связи, идут в обход области. Ключевой конкурент здесь — Свердловская область. Транспортные коридоры, связывающие Челябинскую область с крупными центрами других регионов, перегружены и нуждаются в модернизации.

Еще одним риском стабильного пространственного развития стратегия называет большое число моногородов, в области таковых 16. Экономика этих моногородов является слабо диверсифицированной. Тем временем, на их долю приходится треть валового регионального продукта.

¹ Стратегия социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года: утверждена Законодательным Собранием Челябинской области от 31 января 2019 № 1748 (с изменениями от 08.04.2024). URL: <https://mineconom.gov74.ru/mineconom/activity/strategicheskoe-planirovanie.htm> (дата обращения: 19.01.2025).

Необходимым условием социально-экономического развития области стратегия называет пропорциональное развитие всех муниципальных образований региона. Но, не смотря на констатацию высокого уровня концентрации экономической активности в крупных городах, инструментом достижения сбалансированного пространственного развития стратегия называет рост агломерационных процессов. «Успешное развитие муниципальных образований Челябинской области будет зависеть от эффективности их встраивания в экономические цепочки крупных городов и агломераций», — заявляет стратегия². Конкретными инструментами пространственного развития стратегия называет создание и развитие моноцентрических агломераций (это Челябинская и Магнитогорская) и полицентрических агломераций и конурбаций (это «Горный Урал», объединяющий Миасс, Златоуст, Сатку и другие города горнозаводской зоны; Северная конурбация, включающая Озерск, Кыштым, Касли и Снежинск; Транспортно-логистическая конурбация в составе Троицка и Карталов).

В качестве приоритетных проектов пространственного развития стратегия называет проекты, связанные с развитием трех территорий: «Челябинска как технополиса, инновационного и образовательного центра с углублением существующих перспективных специализаций; Магнитогорска как ядра межрегиональной агломерации: инновационного, научного, сервисного центра; городов Златоуста и Миасса как объединения территориально и функционально близких городов, являющихся точками роста агломерации «Горный Урал», центрами развития малых обрабатывающих производств, в том числе на основе коммерциализации технологий оборонно-промышленного комплекса».

Дороги — еще один инструмент управления пространственным развитием региона. Стратегия констатирует потребность в автомобильных дорогах со стороны половины отраслей региона. Однако, потребителями дорог, как автомобильных, так и железных, являются не только промышленные предприятия, но и население. Стратегия указывает на несовершенное состояние автомобильных дорог, связывающих крупные города с пригородами.

² Стратегия социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года: утверждена Законодательным Собранием Челябинской области от 31 января 2019 № 1748 (с изменениями от 08.04.2024). URL: <https://mineconom.gov74.ru/mineconom/activity/strategicheskoe-planirovanie.htm> (дата обращения: 19.01.2025).

В соответствии с описанием текущего состояния пространственного развития региона, приведенным в главе 6, далее в главе 13 стратегия перечисляет направления дальнейшего развития. Итак, инструментами пространственного развития документ называет, во-первых, развитие городских агломераций и развитие транспортной инфраструктуры, во-вторых, кластерное развитие и цепочки поставок, в-третьих, создание современной жилой среды, в-четвертых, доступная энергия.

Для реализации Стратегии социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года Правительством Челябинской области утвержден План мероприятий. Документ структурирован по направлениям развития региона. Направление, именованное как «Основные направления пространственного развития Челябинской области» глобальной целью ставит «значительное повышение эффективности использования пространственного фактора в усилении конкурентных позиций Челябинской области в российской и мировой экономике через совершенствование государственного регулирования пространственного развития, обеспечение сбалансированного развития экономики и социальной сферы, содействие повышению конкурентоспособности экономики на основе ее инновационной составляющей, создание пространственной среды, благоприятной для жизнедеятельности»¹. В данном документе конкретизированы целевые показатели, обеспечивающие реализацию направлений пространственного развития, заявленных в главе 13 стратегии социально-экономического развития региона (раздел 3 таблицы 1.3).

План по реализации Стратегии социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года фиксирует четыре стратегических приоритета, указанных в основных направлениях пространственного развития: развитие городских агломераций и транспортной инфраструктуры; кластерное развитие и цепочки поставок; современная жилая среда; доступная энергия. Для реализации задач, поставленных в рамках каждого из четырех приоритетов, созданы государствен-

ные программы, перечисленные выше — на рисунке 1.1².

² О государственной программе Челябинской области «Благоустройство населенных пунктов Челябинской области» (с изменениями на 26 сентября 2024 года): постановление Правительства Челябинской области 1 сентября 2017 г. № 470-П (ред. от 24.10.2019). URL: <https://docs.cntd.ru/document/450342251> (дата обращения: 19.01.2025).

О государственной программе Челябинской области «Развитие профессионального образования в Челябинской области»: постановление Правительства Челябинской области 29 декабря 2017 г. № 756-П (ред. от 24.10.2019). URL: <https://minobr74.ru/uploads/100/6/section/183/756-P.pdf> (дата обращения: 19.01.2025).

О государственной программе Челябинской области «Развитие дорожного хозяйства и транспортной доступности в Челябинской области» (с изменениями на 3 декабря 2024 года): постановление Правительства Челябинской области 19 декабря 2019 г. № 552-П. URL: <https://docs.cntd.ru/document/561693876> (дата обращения: 19.01.2025).

О государственной программе Челябинской области «Развитие сельского хозяйства в Челябинской области» (с изменениями на 5 декабря 2024 года): постановление Правительства Челябинской области 23 декабря 2019 г. № 583-П. URL: <https://docs.cntd.ru/document/570787650> (дата обращения: 19.01.2025).

О государственной программе Челябинской области «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности» (с изменениями на 5 июля 2024 года): постановление Правительства Челябинской области от 1 октября 2020 г. № 481-П. URL: <https://docs.cntd.ru/document/570952364> (дата обращения: 19.01.2025).

О государственной программе Челябинской области «Экономическое развитие и инновационная экономика Челябинской области»: постановление Правительства Челябинской области от 12 ноября 2020 г. № 577-П (с изменениями и дополнениями от 29 марта, 28 июня, 7 июля, 23 сентября, 10, 16 декабря 2021 г., 7 февраля, 28 марта, 4 апреля, 21 июня, 10 октября, 15 декабря 2022 г., 27 января, 6 июля, 7, 26 сентября, 30 октября, 8, 25 декабря 2023 г.). URL: <https://mineconom.gov74.ru/mineconom/activity/Programmy/Gosprogrammy/programmy-realizuemie-ministerstvom/gosprogrammy-RF-relizuemie-ministerstvom.htm> (дата обращения: 19.01.2025).

О государственной программе Челябинской области «Развитие информационного общества в Челябинской области» (с изменениями на 22 ноября 2024 года): постановление Правительства Челябинской области от 3 декабря 2020 г. № 646-П. URL: <https://docs.cntd.ru/document/571017481> (дата обращения: 23.01.2025).

О государственной программе Челябинской области «Осуществление государственного регулирования цен (тарифов) на территории Челябинской области» (с изменениями на 6 декабря 2024 года): постановление Правительства Челябинской области от 9 декабря 2020 г. № 663-П. URL: <https://docs.cntd.ru/document/571040669> (дата обращения: 22.01.2025).

О государственной программе Челябинской области «Обеспечение доступным и комфортным жильем граждан Российской Федерации в Челябинской области» (с изменениями на 2 декабря 2024 года): постановление

¹ О плане мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года: распоряжение Правительства Челябинской области от 30 декабря 2019 г. № 1055-рп. URL: <https://mineconom.gov74.ru/mineconom/activity/strategicheskoe-planirovanie/strategiya-socialno-ekonomicheskogo-razvitiya.htm> (дата обращения: 19.01.2025).

Наряду с существующими государственными программами к документам категории «планирование и программирование» относятся также и схемы территориального планирования — как области в целом¹, так и отдельных территорий региона, в том числе агломераций, в частности². Схема территориального планирования области устанавливает основные направления пространственной организации, преобразования территории Челябинской области на основе Стратегии социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года. Конечной целью документ ставит повышение качества жизни населения.

Противоречия в действующем механизме управления пространственным развитием региона

Покажем два типа противоречий — с одной стороны, в институциональном механизме, с другой стороны, фундаментального уровня. Институциональный механизм — это механизм, реализуемый посредством вертикали документов стратегического планирования на федеральном и реги-

Правительства Челябинской области от 21 декабря 2020 г. № 700-П. URL: <https://docs.cntd.ru/document/574782892> (дата обращения: 19.01.2025).

О государственной программе Челябинской области «Содействие занятости населения Челябинской области» (с изменениями на 2 декабря 2024 года): постановление Правительства Челябинской области от 24 декабря 2020 г. № 709-П. URL: <https://docs.cntd.ru/document/571090040> (дата обращения: 19.01.2025).

О государственной программе Челябинской области «Капитальное строительство в Челябинской области» (с изменениями на 14 ноября 2024 года): постановление Правительства Челябинской области от 25 декабря 2020 г. № 732-П. URL: <https://docs.cntd.ru/document/574644985> (дата обращения: 19.01.2025).

¹ О схеме территориального планирования Челябинской области: постановление Правительства Челябинской области от 24 ноября 2008 г. № 389-П. URL: <https://docs.cntd.ru/document/444939369> (дата обращения: 21.01.2025).

² О схеме территориального планирования части территории Челябинской области применительно к главному планировочному узлу города Челябинска (территория Челябинской агломерации): постановление Правительства Челябинской области от 20 апреля 2016 г. № 172-П (в ред. от 30 апреля 2021 г. № 173-П). URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=162200574&backlink=1&&nd=162083284&rdk=1&refoid=162200576> (дата обращения: 19.01.2025).

Об утверждении схемы территориального планирования части территории Челябинской области (Златоустовский, Миасский, Карабашский, Чебаркульский городские округа, Куусинский и Саткинский муниципальные районы (территория агломерации «Горный Урал»): постановление Правительства Челябинской области от 3 августа 2020 г. № 387-П. URL: https://pravmin.gov74.ru/files/norm_act/pravmin/387-p_5.pdf (дата обращения: 23.01.2025).

ональном уровнях. Институт мы понимаем в узком смысле слова как набор регламентов. И здесь можно говорить о противоречиях, во-первых, среди документов федерального уровня, во-вторых, между документами федерального и регионального уровней; и наконец, между документами регионального уровня.

Стратегия пространственного развития РФ до 2025 года стала объектом критики ученых еще с момента ее утверждения. Это и непонимание сущности экономического пространства [2], и отсутствие конкретного указания на систему целей государственного регулирования и путей их практического достижения [3], и закрепление «эффективных экономических специализаций» [4].

Новая принятая стратегия нашла новый отклик среди отечественных ученых, однако, и здесь не обошлось без критики. Работа над новой концепцией стратегии началась до обновления федеральных стратегических документов, формирующих ее базу [5]. Поставленные задачи не соответствуют механизму их выполнения [6]. С другой стороны, интерес научной общественности вызвали новшества, связанные с созданием перечня опорных населенных пунктов, с переориентацией на муниципальное пространство [7; 8].

Итак, проанализируем документы стратегического планирования в области пространственного развития, сложившиеся на сегодня в вертикали «федеральные — региональные — местные» в отношении исследуемой Челябинской области. Стратегия пространственного развития РФ на период до 2025 года одной из задач ставила «сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов РФ, а также снижение внутрирегиональных социально-экономических различий за счет усиления межрегионального сотрудничества и координации социально-экономического развития субъектов РФ в рамках макрорегионов»³. Согласно данному документу Челябинская область должна была войти в состав некоего Уральско-Сибирского макрорегиона. Однако, дальше заявлений о таком макрорегионе дело не пошло. Никакой стратегии развития Уральско-Сибирского макрорегиона и места в нем Челябинской области разработано не было.

³ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-п. URL: <http://static.government.ru/media/files/UVA1qUtT08o60RktoOX122JjAe7irNxc.pdf> (дата обращения: 19.01.2025).

Если говорить о противоречиях между документами федерального и регионального уровней, то первое, и, пожалуй, ключевое, что напрашивается сопоставить, это проанализировать увязку стратегии социально-экономического развития Челябинской области со стратегией пространственного развития РФ. Учитывая дату утверждения стратегии развития региона (31.01.2019), анализ проведем для Стратегии пространственного развития РФ, утвержденной 13.02.2019 года, то есть на период до 2025 года. На сегодняшний момент данная федеральная стратегия не действует, так как на смену ей пришла новая — до 2030 года — утвержденная 28.12.2024 года. В условиях недавнего принятия нового документа стратегии регионального уровня пока не приведены ей в соответствие. Одним из направлений стратегии пространственного развития РФ до 2025 года называется «снижение внутрирегиональных социально-экономических различий». Однако, как эту задачу предлагает решать Челябинская область, в стратегии социально-экономического развития данного региона умалчивается. В целом в документе регионального уровня нет акцента на внутрирегиональных различиях. В этом отношении указано лишь следующее: «Учитывая высокую дифференциацию муниципальных образований Челябинской области и разнородность их структурных элементов друг от друга, именно процесс агломерации территорий будет способствовать повышению устойчивости региона». При этом сказано, что «пропорциональное развитие всех муниципальных образований Челябинской области является необходимым условием для сбалансированного социально-экономического развития региона». Отсюда, напрашивается вывод, что под сбалансированным развитием документ понимает пропорциональное развитие¹. Однако, пропорциональное развитие приведет к сохранению внутрирегиональной дифференциации.

Согласно иерархии документов стратегического планирования документы целеполагания базируются на документах прогнозирования. Однако, в Прогнозе социально-экономического развития Челябинской области на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годы (постановление Правительства Челябинской области от 29.10.2024 года

¹ Стратегия социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года: утверждена Законодательным Собранием Челябинской области от 31 января 2019 № 1748 (с изменениями от 08.04.2024). URL: <https://mineconom.gov74.ru/mineconom/activity/strategicheskoe-planirovanie.htm> (дата обращения: 19.01.2025).

№ 607-П)² нет ни слова об агломерациях, пространственном развитии, снижении внутрирегиональной дифференциации или же каких-либо иных ориентирах, заложенных на федеральном уровне в отношении достижения задач пространственного развития.

Особым инструментом управления пространственным развитием стратегия Челябинской области называет агломерации. Однако, при прочтении целого ряда документов стратегического планирования непрозрачным остается вопрос состава агломераций Челябинской области. Так, например, Стратегия социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года в состав Челябинской агломерации включает 8 муниципальных территорий — это Челябинский и Копейский городские округа, Коркинский муниципальный округ, Аргаяшский, Еманжельинский, Еткульский, Красноармейский, Сосновский муниципальные районы. Тем временем, Методические рекомендации по разработке долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций, утвержденные Министерством экономического развития Российской Федерации 26 сентября 2023 года (с изменениями от 31 мая 2024), фиксируют иной состав Челябинской агломерации, рекомендуя включить лишь пять муниципальных образований (Челябинский, Копейский городские округа, Красноармейский, Сосновский и Коркинский муниципальные районы).

Вероятно, такое разночтение связано, во-первых, с тем, что приказ министерства экономического развития РФ носит рекомендательный характер, во-вторых, можно предположить, что термины «агломерация» и «городская агломерация» все же не тождественны. Опять же если отталкиваться от предположения, что городские агломерации состоят преимущественно из городских округов, то в данной ситуации мы сталкиваемся с включением в состав агломераций и муниципальных районов, на территории которых находится большое количество сельских поселений.

Особенность территориального планирования Челябинской области с позиции состава агломераций такова, что состав является плавающим. Документы стратегического планирования часто

² О прогнозе социально-экономического развития Челябинской области на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов: постановление Правительства Челябинской области от 29 октября 2024 г. № 607-П. URL: <https://mineconom.gov74.ru/mineconom/activity/strategicheskoe-planirovanie/prognoz-socialno-ekonomicheskogo-razvitiya.htm> (дата обращения: 29.01.2025).

меняют состав агломераций региона. Так, например, в первой и нескольких последующих версиях стратегии социально-экономического развития региона (вплоть до конца 2023 года) в состав Челябинской агломерации были включены девять муниципальных территорий — в том числе Кунашакский район. В редакции документа от 08.04.2024 г. Кунашакский район перенесен в состав северной конурбации. Аналогичная ситуация характерна для состава Магнитогорской агломерации. В последней редакции стратегии ее состав уменьшен до трех территорий Челябинской области — это Магнитогорский городской округ, Агаповский и Верхнеуральский муниципальные районы. Ранее же сюда были отнесены еще две территории — Кизильский и Нагайбакский муниципальные районы. Эти две территории в последней редакции стратегии уже были включены в транспортно-логистическую конурбацию. В последней редакции стратегии данная агломерация включает 12 территорий — это Локомотивный, Троицкий, Южноуральский городские округа, Брединский, Варненский, Карталинский, Кизильский, Нагайбакский, Пластовский, Троицкий, Увельский, Чесменский муниципальные районы.

Ранее мы провели оценку связанности территорий посредством расчета локальных индексов Морана, основу которого составил четырехлетний экономический рост территорий [9]. Но даже в рамках этого четырехлетнего периода состав агломераций уже успел измениться. Важно понимать, для того, чтобы добиться каких-либо агломерационных эффектов, необходим достаточно длительный период. В зависимости от реализуемых мероприятий и среды, характерной для данных территорий, такой период может составить и пять, и десять, и даже более лет. Поэтому проводимая политика должна быть последовательной. Необходимо четко определить «правила игры» и далее строго следовать принятым решениям. В реальности же система государственного и муниципального управления отличается очень высокой динамичностью и, как следствие, мы видим постоянные и частые корректировки, вносимые в документы стратегического планирования. Более того, можно предположить, что у каждой агломерации может быть свой, так называемый, жизненный цикл. И для того, чтобы добиться связанного сбалансированного экономического роста территорий, необходимо пройти стадию адаптации данных территорий к тем условиям, которые стали результатом реализации мероприятий в соответствии с иерархией документов стратегического планирования.

И только тогда, когда будет запущен механизм реакции на верно принятые стратегические решения, мы можем увидеть некий реальный сбалансированный рост. Сколько каждой агломерации потребуется на такого рода адаптацию и переход к стадии роста — вопрос сложный и крайне неоднозначный. Но точно речь идет о долгосрочном периоде.

Особенность формирования агломераций в Челябинской области такова, что стратегией социально-экономического развития региона 41 из 43 территорий отнесена в какую-либо агломерацию. Состав агломераций за период 2019–2023 годы не менялся, и лишь в начале 2024 года в стратегию внесли изменения, согласно которым сократились территории Челябинской и Магнитогорской агломераций, и наоборот, выросли территории северной и транспортно-логистической конурбаций. Таким образом, региональные власти разделили весь регион на пять агломераций, оставив за рамками таковых лишь две территории — это Октябрьский и Уйский муниципальные районы.

Примечательно, что эти два муниципальных района, не вошедшие в состав ни одной из пяти агломераций региональные власти отнесли к так называемым, опорным населенным пунктам. В мае 2023 года правительство Челябинской области утвердило перечень опорных населенных пунктов и прилегающих населенных пунктов¹. К таковым отнесены шесть территорий области — это Брединский, Варненский, Карталинский, Октябрьский, Уйский и Чесменский районы. Интересно, что указанное постановление при утверждении данных опорных пунктов ссылается на реализацию федеральной стратегии пространственного развития до 2025 года и региональной стратегии социально-экономического развития до 2035 года. Какая роль отведена данным территориям и почему они названы «опорными», не ясно. Ни в стратегии пространственного развития РФ до 2025 года, ни в стратегии социально-экономического развития региона до 2035 года такая терминология не используется. Опорные населенные пункты как особая территориальная единица появились лишь в новой стратегии пространственного развития, утвержденной существенно позже упомянутых документов.

¹ Об утверждении перечня опорных населенных пунктов и прилегающих населенных пунктов Челябинской области: постановление Правительства Челябинской области от 29 мая 2023 г. № 306-П. URL: https://pravmin.gov74.ru/files/norm_act/306-%D0%9F%282%29.pdf (дата обращения: 19.01.2025).

Говоря о разном составе агломераций, следует отметить и те противоречия, что кроются между стратегий развития региона и схемами территориального планирования, которые, будучи документом планирования, должны быть логическим продолжением документа целеполагания. Однако, и тут единства нет. Так, например, схема территориального планирования агломерации «Горный Урал», утвержденная постановлением правительства области в августе 2020 года, в состав данной агломерации включила лишь шесть территорий области [25]. Если соотносить временные периоды, то на ту же дату действовала та версия стратегии социально-экономического развития региона, согласно которой в состав агломерации «Горный Урал» было отнесено 11 территорий.

Разнятся и документы стратегического планирования в отношении состава Челябинской агломерации. Так схемой территориального планирования части территории Челябинской области применительно к главному планировочному узлу города Челябинска (территория Челябинской агломерации), утвержденной еще в 2016 году, но в редакции от 30.04.2021 года в состав Челябинской агломерации включены семь территорий, включая Октябрьский район, и исключая Аргаяшский, Еманжелинский и Кунашакский районы (по сравнению со стратегией). Таким образом, со стратегией социально-экономического развития региона совпадение можно констатировать лишь по шести территориям области.

Безусловно, сам факт того, что на федеральном уровне в 2019 году было принято решение встроить пространственное развитие в систему стратегического планирования, ученые оценивают положительно [10]. Но важно понимать, что противоречия механизма управления пространственным развитием региона скрываются не только в нестыковке действующих документов стратегического планирования, но и в самой сложности познания такого феномена, как пространственное развитие. И действительно, новая федеральная стратегия пространственного развития даже не определяет данный термин. Управлять пространством сложно по тем же причинам, что и изучать его. Оно сложно конкретизируется. В сфере государственного и муниципального управления мы его конкретизируем по административным границам. В реальности же административное (территориальное) пространство не совпадает с экономическим.

Во-вторых, пространство (даже если оценивать его тождественно с территорией) бесконечно делимо. Сложно обозначить его границы. Опять же

изучаем это пространство мы по административным границам муниципальных образований, а по факту внутри каждого муниципального образования оно неоднородно. Кроме того, достижение эффективного пространственного развития не может быть самоцелью. Конечной целью любого управления является рост качества жизни населения. С тем, чтобы понять, на какие пространственные факторы нужно воздействовать, чтобы поднять это качество, необходимо осознать особенности взаимодействия всех субъектов какой-то изучаемой территории. И изучать это пространство нужно по процессам, отражающим взаимодействие между субъектами этого пространства. А эти процессы опять же сложны сами по себе, в том числе, потому что они крайне разнородны и потому сложно изучаемы. Процессы на трудовом рынке, на рынке товаров и услуг, в сфере создания инфраструктурных объектов — это разные процессы. Связанность территорий не определяется лишь транспортной или энергетической доступностью. Такая доступность отражает лишь потенциал развития, но не само развитие. Любая территория — это конкретные жители, фермеры, производители, нуждающиеся в ресурсах, с одной стороны, и в рынках сбыта, с другой. Зачастую, чтобы создать продукт, необходимо обеспечить эффективную связь ресурсных рынков и рынков сбыта, которые фактически находятся в границах разного пространства. В итоге связывает эти два пространства некий конкретный производитель, от таланта которого будет зависеть объем производимого продукта. Важна взаимосвязь субъектов разных категорий: жителей, власти, бизнеса, науки, коммуникации между которыми часто нет. Фактически, если речь идет о сельских и часто депрессивных территориях, тот же фермер, который готов трудиться и производить продукт на своей территории и давать рабочие места, не имеет представления о том, где изыскать финансовые ресурсы, какие существуют государственные программы поддержки и т.п. В итоге, обрываются те процессы, которые могли бы связать территорию и привести ее к так называемому «сбалансированному» развитию (такую цель называет стратегия социально-экономического развития), но что считать сбалансированным развитием — опять же стратегия умалчивает.

Ниже в таблице 1 резюмируем описанные противоречия.

Все описанные выше противоречия, вероятно, и привели к тому, что само по себе наличие агломераций, состав которых при том еще и не является устойчивым даже в назывном порядке, еще

Противоречия механизма управления пространственным развитием Челябинской области
Contradictions of the mechanism for managing spatial development of the Chelyabinsk region

№	Характер противоречия	Суть противоречия
1	<i>На федеральном уровне</i>	
1.1	В Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 года	Определен перечень макрорегионов. Стратегии развития Уральско-Сибирского макрорегиона не существует
1.2	В Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года	Отсутствует определение пространственного развития. Отсутствует определение сбалансированной системы расселения
2	<i>В паре «федеральный-региональный» уровни</i>	
2.1	Стратегия пространственного развития РФ на период до 2025 года vs. Стратегия социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года	Разнятся задачи пространственного развития
2.2	Методические рекомендации по разработке долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций vs. Стратегия социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года	Разнятся состав Челябинской агломерации
3	<i>На региональном уровне</i>	
3.1	Прогноз социально-экономического развития Челябинской области на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов vs. Стратегия социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года	Нет увязки двух документов в отношении задач пространственного развития
3.2	Стратегия социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года vs. Схемы территориального планирования агломераций	Разнятся составы агломераций

Источник: составлено автором.

не означает сбалансированного пространственного развития.

На разнородность территорий агломераций можно посмотреть и с точки зрения плотности населения исследуемых территорий. На рисунке 2 показаны территории агломераций с указанием плотности населения входящих в состав территорий. Чем более глубоким и ярким является синий цвет, тем более высокую плотность он характеризует. Из исследуемых 43 территорий для 30 территорий характерна низкая плотность населения — здесь на одном гектаре проживает менее одного человека. И из рисунка 2 мы опять же видим неоднородность пространства и в плане расселения жителей.

Если считать, что агломерационные эффекты возникают благодаря устойчивым экономическим связям между территориями агломерации, той же маятниковой миграции, то, например, для транспортно-логистической конурбации в принципе не характерна высокая плотность населения — практически на всех территориях она крайне низкая. Вероятно, г.Троицк в этом случае является слабым центром притяжения.

Заключение

Итак, исследование посвящено изучению противоречий в механизме управления пространственным развитием Челябинской области — в первую очередь, институциональном механизме. Систематизация нормативно-правовых документов и в целом всех документов стратегического планирования региона показала наличие огромного числа противоречий — начиная от нестыковок в формулировках, конкретном составе агломераций, заканчивая фундаментальными «странностями» документов — в частности, отсутствия понятийного аппарата, столь необходимого для конкретизации объекта управления. Новая федеральная стратегия вовсе не дает никакого определения пространственному развитию.

С тем, чтобы управление пространственным развитием Челябинской области стало эффективным, автор предлагает, во-первых, привести в соответствие друг другу все действующие документы стратегического планирования, во-вторых, разработать некоторые новые документы — например, план развития агломераций региона. В-третьих, необходимо расширить перечень субъектов, раз-

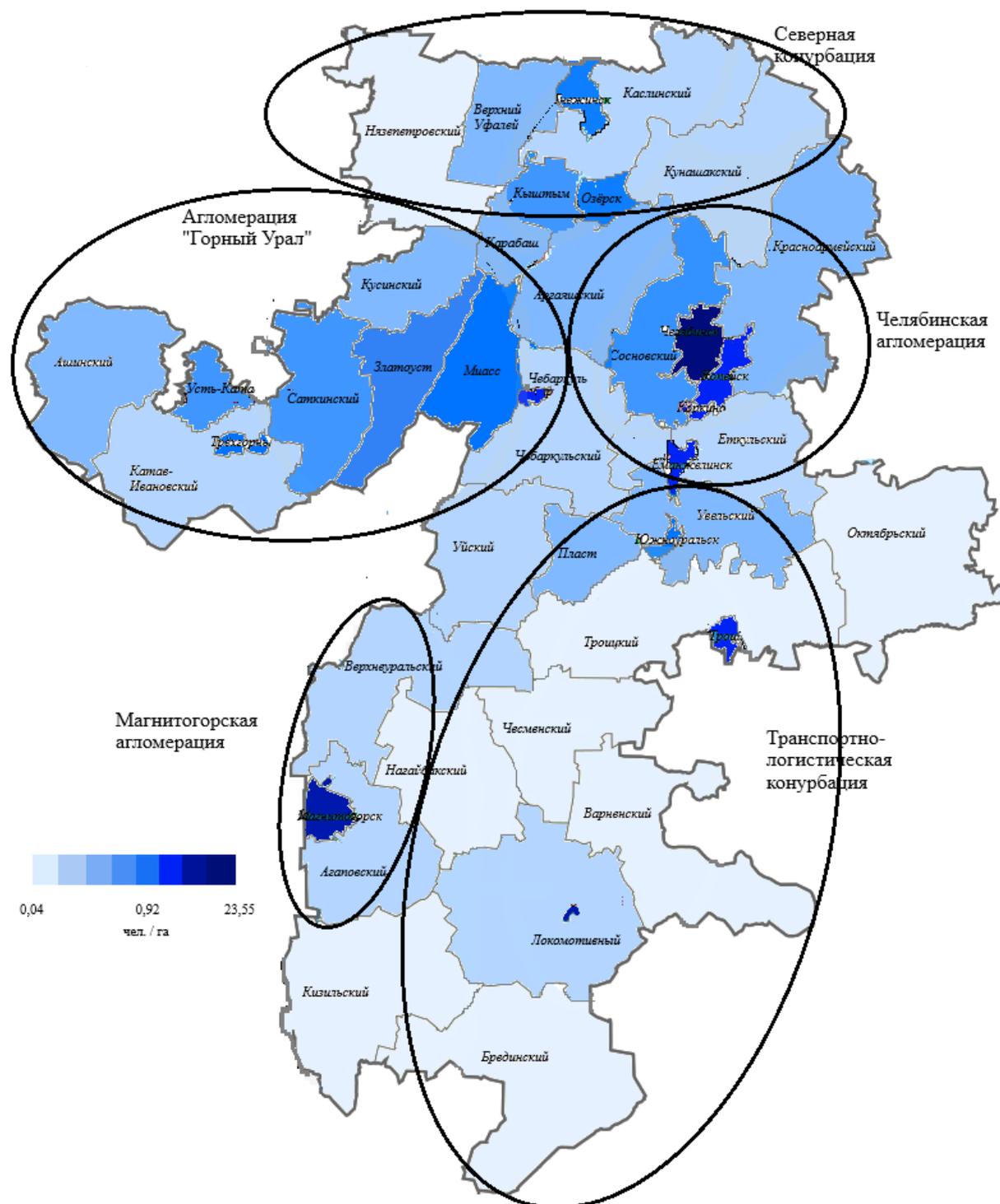


Рис. 2. Плотность населения территорий Челябинской области
 Fig. 2. Population density of the territories of the Chelyabinsk region
 Источник: составлено автором.

рабатываемых документы — вовлечь в разработку таковых научную и даже студенческую общественность (особенно, если речь идет о разработке стратегий муниципального уровня). И наконец, в четвертых, что, пожалуй, самое важное, это наладить коммуникацию в цепочке «власть-наука-бизнес», создать платформу для такого сотрудничества. Для реализации вопросов координации данный функ-

ционал должен быть закреплен за отдельным ведомством, курирующим вопросы согласования формируемых документов с представителями науки. Такой функционал можно возложить на плечи управления развитием территорий — подразделения министерства экономического развития Челябинской области. Подробнее о рекомендациях автор расскажет в следующих публикациях.

Список источников

1. Домнина И. Н. Инструментарий пространственного стратегирования экономики: правовая база и практика применения // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2022. Т.12, № 6-1. С. 133–145. DOI: 10.34670/AR.2022.71.64.016.
2. Бухвальд Е. М., Валентик О. Н. Экономическое пространство как объект управления и стратегирования // Вестник РАЕН. 2024. Т. 24, № 2. С. 59–63. DOI: 10.52531/1682-1696-2024-24-2-59-63.
3. Бухвальд Е. М. Целеполагание как стержень стратегического планирования // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2025. № 1. С. 7–23. DOI: 10.52180/2073-6487_2025_1_7_23.
4. Зубаревич Н. В. Стратегия пространственного развития: приоритеты и инструменты // Вопросы экономики. 2019. № 1. С. 135–145. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2019-1-135-145>.
5. Кузнецова О. В., Дружинин А. Г. К новой стратегии пространственного развития России // Проблемы прогнозирования. 2024. № 4 (205). С. 36–45. DOI: 10.47711/0868-6351-205-36-45.
6. Тулохонов А. К., Иванова С. Н. О новой Стратегии пространственного развития России, или уроки пройденного // ECO. 2025. №55(3). С. 56–67. DOI: <https://doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2025-3-56-67>.
7. Красникова Т. С. Опорные населенные пункты арктической зоны и их перспективы с учетом новой стратегии пространственного развития России // Арктика 2035: актуальные вопросы, проблемы, решения. 2024. № 4 (20). С. 54–58.
8. Кузнецова О. В. Приоритеты обновления стратегии пространственного развития России // Экономическая политика России в межотраслевом и пространственном измерении. Материалы VI конференции ИНП РАН и ИЭОПП СО РАН по межотраслевому и региональному анализу и прогнозированию. Новосибирск, 2024. С. 106–109.
9. Бенц Д. С. Оценка связанности экономического роста территорий Челябинской области // Вестник Челябинского государственного университета. 2025. № 3 (497). С. 36–48. DOI: 10.47475/1994-2796-2025-497-3-36-48.
10. Иванов О. Б., Бухвальд Е. М. Смогут ли агломерации поднять экономику России? // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2025. № 1. С. 7–26. DOI: 10.24412/2071-6435-2025-1-7–26.

References

1. Domnina IN. Tools of spatial strategizing of the economy: legal framework and practice of application. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra = Economics: Yesterday, Today and Tomorrow*. 2022;12(6A):133-145. DOI: 10.34670/AR.2022.71.64.016. (In Russ).
2. Buchwald EM, Valentik ON. Economic space as the object of management and strategizing. *Vestnik RAEN = Bulletin of the Russian Academy of Natural Sciences*. 2024;24(2):59-63. DOI: 10.52531/1682-1696-2024-24-2-59-63. (In Russ).
3. Buchwald EM. Goal setting as the core of strategic planning // *Vestnik RAEN = Bulletin of the Russian Academy of Natural Sciences*. 2025;(1):7-23. DOI: 10.52180/2073-6487_2025_1_7_23. (In Russ).
4. Zubarevich NV. Spatial Development Strategy: Priorities and instruments. *Voprosy Ekonomiki=Voprosy Ekonomiki*. 2019;(1):135-145. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2019-1-135-145>. (In Russ).
5. Kuznetsova OV, Druzhinin AG. On a spatial development strategy for Russia. *Problemy prognozirovaniya =Problems of Forecasting*. 2024;4(205):36-45. DOI: 10.47711/0868-6351-205-36-45. (In Russ).
6. Tulokhonov AK, Ivanova SN. On the new Spatial Development Strategy of Russia, or lessons learned. *ECO=ECO*. 2025;55(3):56-67. DOI: <https://doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2025-3-56-67>. (In Russ).
7. Krasnikova TS. Supporting settlements of the Arctic zone and their prospects, taking into account the new spatial development strategy of Russia. *Arktika 2035: aktual'nyye voprosy, problemy, resheniya= Arctic 2035: current issues, problems, solutions*. 2024;4(20):54-58. (In Russ).
8. Kuznetsova OV. Priorities for updating the spatial development strategy of Russia//Economic policy of Russia in the intersectoral and spatial dimension. *Materials of the VI conference of INP RAS and IEOPP SB RAS on intersectoral and regional analysis and forecasting*. Novosibirsk, 2024:106-109. (In Russ).
9. Benz DS. Evaluation of spatial autocorrelation of Chelyabinsk region's territories. *Bulletin of Chelyabinsk State University*. 2025;3(497):36-48. DOI: 10.47475/1994-2796-2025-497-3-36-48. (In Russ.).

10. Ivanov OB, Buchwald EM. Will agglomerations be able to raise the Russian economy? *ETAP: ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika*=*ETAP: Economic Theory, Analysis, and Practice*. 2025;1:7-26. DOI: 10.24412/2071-6435-2025-1-7-26. (In Russ.).

Информация об авторе

Д. С. Бенц — кандидат экономических наук, доцент, профессор кафедры экономики отраслей и рынков/

Information about the author

D. S. Benz — Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Professor of the Department of Industry and Market Economics.

Статья поступила в редакцию 10.04.2025; одобрена после рецензирования 02.06.2025; принята к публикации 15.06.2025.

The article was submitted 10.04.2025; approved after reviewing 02.06.2025; accepted for publication 15.06.2025.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declare no conflicts of interests.