

ПОДХОДЫ К СТРАТЕГИЧЕСКОМУ СУБРЕГИОНАЛЬНОМУ УПРАВЛЕНИЮ ЭКОНОМИЧЕСКИМ ПРОСТРАНСТВОМ РЕГИОНА

DOI: <https://doi.org/10.24891/ryrcsq>

EDN: <https://elibrary.ru/ryrcsq>

Игорь Сергеевич БЕССОНОВ

кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики, организации и стратегии развития предприятия, Самарский государственный экономический университет (СГЭУ), Самара, Российская Федерация

e-mail: igornews@rambler.ru

ORCID: 0000-0003-1118-336X

SPIN: 7928-9081

История статьи:

Рег. № 278/2026

Получена 23.03.2026

Одобрена 08.04.2026

Доступна онлайн

28.05.2026

Специальность: 5.2.3

УДК 332.1

JEL: R11

Ключевые слова:

региональное развитие, экономическая политика, субрегион, агломерация, опорные населенные пункты, стратегическое планирование

Аннотация

Предмет. Субрегиональные образования как форма межмуниципального сотрудничества, обеспечивающая связь между региональными приоритетами и локальной спецификой.

Цели. Разработать концептуальные основы субрегионального стратегирования, позволяющие перейти от компенсационной к стимулирующей модели управления экономическим пространством региона.

Методология. В процессе исследования использовались теоретический анализ и синтез для разграничения понятий «агломерация» и «субрегион», сравнительный анализ отечественных и зарубежных практик межмуниципального сотрудничества.

Результаты. Выявлены ключевые различия между агломерациями и субрегионами. Обобщены российская вертикально-интегрированная и европейская предпринимательская парадигмы субрегионального развития. Предложены концептуальные принципы субрегионального стратегирования и разработан поэтапный алгоритм его реализации.

Выводы. Необходимы переход от трансфертной зависимости к стимулирующей модели управления, синтез вертикальной координации и горизонтальной кооперации, а также институциональное и ресурсное обеспечение субрегиональных образований как ключевого условия эффективного пространственного развития. Результаты исследования могут быть применены в деятельности органов государственной власти при разработке и реализации стратегий пространственного развития, а также при создании механизмов межмуниципальной кооперации.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2026

Для цитирования: Бессонов И.С. Подходы к стратегическому субрегиональному управлению экономическим пространством региона // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2026. – № 5. – С. 22 – 37. DOI: 10.24891/ryrcsq EDN: RYRCSQ

В современной региональной экономике и практике государственного управления наблюдается устойчивый рост интереса к проблемам пространственного развития. В Российской Федерации ключевым документом, задающим вектор пространственных преобразований, выступает Стратегия пространственного развития на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г.¹ (далее – СПР-2030), принятая в конце 2024 г.

Несмотря на концептуальное обновление по сравнению с предшествующей Стратегией 2019 г., новый документ, как отмечают исследователи Е.М. Бухвальд [1] и О.В. Кузнецова [2], не лишен системных недостатков. Среди них – декларативность ряда положений, отсутствие действенных экономических стимулов для развития периферийных территорий, а также риск воспроизводства модели «трансфертной зависимости», при которой поддержка из центра не запускает механизмы саморазвития, а лишь компенсирует текущие диспропорции.

В этих условиях особую актуальность приобретает поиск эффективных промежуточных (мезо-) уровней управления, способных обеспечить связь между федеральными и региональными приоритетами и локальной спецификой. Таким уровнем в отечественной практике выступает субрегиональный, формируемый на базе межмуниципального сотрудничества в целях консолидации ресурсов для решения комплексных социально-экономических задач.

Однако несмотря на наличие успешных примеров субрегионального стратегирования в ряде субъектов РФ (Самарской и Свердловской областях, Краснодарском крае, Республике Башкортостан), единая управленческая методологическая база до сих пор не сформирована. Отсутствие законодательного статуса субрегионов и четких механизмов их взаимодействия с федеральным центром и муниципалитетами сдерживает реализацию потенциала межмуниципальной кооперации.

Цель настоящей работы заключается в теоретическом обосновании и разработке концептуальных подходов к стратегическому управлению регионом на субрегиональном уровне. Для достижения поставленной цели в статье решаются следующие задачи:

- провести сравнительный анализ теоретических подходов к определению сущности агломераций и субрегионов как элементов внутрирегионального экономического пространства;
- обобщить отечественный и зарубежный опыт межмуниципального сотрудничества, выявив его роль в формировании субрегиональных образований;
- оценить влияние положений новой СПР-2030 и текущей реформы местного самоуправления на перспективы субрегионального развития;
- предложить концептуальные основы и алгоритм субрегионального стратегирования, учитывающие необходимость перехода от компенсационной к стимулирующей модели управления.

Методологической основой работы выступает сочетание теоретического анализа и синтеза, сравнительного анализа зарубежных и отечественных практик, а также элементов стратегического проектирования для разработки алгоритма субрегионального развития. Дополнительно применялись методы регионального форсайта, принципы «умной специализации» и стратегического картирования, что позволило структурировать этапы диагностики ресурсов, выявления «точек роста» и формирования миссии субрегионов.

Критический анализ положений новой Стратегии пространственного развития РФ и материалов реформы местного самоуправления проведен с использованием институционального подхода, что дало возможность выявить системные противоречия института опорных населенных пунктов и обосновать необходимость перехода от компенсационной к стимулирующей модели управления.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2024 № 4146-р «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года».

URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitiye/strategicheskoe_planirovaniye_prostranstvennogo_razvitiya/strategiya_prostranstvennogo_razvitiya_rossii_do_2030_goda_c_prognozom_do_2036_goda

Исследование проблем субрегионального управления логично предварить анализом базовой категории – «регион». Классическая типология А.Г. Гранберга, выделяющая парадигмы региона как квазигосударства, квазикорпорации, рынка и социума², сохраняет свою эвристическую ценность.

Однако для целей пространственного стратегирования наиболее продуктивным представляется синтез территориального и институционального подходов. Регион с этой точки зрения выступает не просто административно очерченной территорией, а сложной социально-экономической системой, функционирование которой обеспечивается совокупностью институтов, включая институты федеративных отношений. Данная точка зрения рассматривается А.А. Уруновым [3], П.А. Минакиром и А.Н. Демьяненко [4].

Экономическое пространство региона, будучи неоднородным и неравномерным, требует структуризации. В современной научной литературе и практике управления в качестве основных элементов внутрирегионального пространства выделяются агломерации и внеагломерационные территории, которые, в свою очередь, могут быть организованы в субрегионы.

Агломерация – это объективно формирующаяся компактная территориальная система взаимосвязанных поселений, объединенных интенсивными хозяйственными, трудовыми и культурными связями, и, согласно П.В. Строеву и Ю.Г. Кузнецову, также являющаяся важным центром воспроизводства человеческого капитала [5, с. 6344]. Она возникает «снизу» как результат естественной самоорганизации и действия рыночных сил (агломерационных эффектов), и характеризуется высокой плотностью населения, развитой инфраструктурой и тесной интеграцией функциональных зон.

О.Б. Иванов и Е.М. Бухвальд указывают, что в настоящее время законодательно сформулировано понятие «городской агломерации» как совокупности компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения более 250 тыс. чел. Они связаны совместным использованием инфраструктурных объектов и объединены трудовыми и социальными связями [6, с. 13].

Понятие «субрегион» в региональной экономике трактуется исследователями менее однозначно. В широком смысле, как подчеркивают Д.А. Гайнанов, Р.Ф. Гатаулин и А.Г. Атаева, под субрегионом понимается любая форма интеграции муниципальных образований внутри региона на основе межмуниципального сотрудничества, включая агломерации, кластеры, особые экономические зоны, территории опережающего развития и т.п. [7].

Однако в более узком, управленческом контексте, субрегион рассматривается как специфическое образование внутри региона (на что обращает внимание И.А. Тажитдинов), формируемое преимущественно «сверху» (или при активном участии региональных властей) для реализации определенных целей политики пространственного развития [8].

Как подчеркивалось авторами в совместном исследовании с Е.М. Бухвальдом, субрегион – это территориально-экономический феномен, формирующийся вне агломерационных образований и образующий систему устойчивых межмуниципальных хозяйственных взаимодействий [9, с. 14]. Важной характеристикой субрегиона является пересечение на его территории трех уровней интересов: локального (муниципалитеты), регионального (субъект федерации) и собственно субрегионального, формируемого как целостное межтерриториальное сообщество.

Как отмечают С.В. Дорошенко, А.Н. Третьяк и Е.А. Илинбаева, это предопределяет двойственную природу субрегионального управления: с одной стороны, оно опирается на механизмы добровольной кооперации и проектного сотрудничества, с другой – требует координации и поддержки со стороны региональной власти [10].

Такая двойственность, согласно исследованию D. Soto-Oñate, D. Petrovics и T. Bauwens, согласуется с современными концепциями полицентричного управления, требующими баланса между вертикальной координацией и горизонтальной кооперацией [11]. В отличие от агломераций, связи внутри субрегиона могут быть менее интенсивными, а их характер определяется не столько ежедневной маятниковой миграцией, сколько общностью проблем (например, экологических, инфраструктурных) или перспективных проектов (табл. 1).

² Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. М.: ГУ ВШЭ, 2003. 492 с.

Для систематизации многообразного опыта межмуниципального сотрудничества и субрегионального развития представляется продуктивным выделить две модели, различающиеся по характеру инициативы, целям и механизмам управления: вертикально-интегрированную (российскую) и горизонтальную предпринимательскую (европейскую). Сравнительный анализ этих двух моделей представлен в табл. 2.

Российская модель, сформировавшаяся в условиях жесткой вертикали власти и традиций государственного патернализма, рассматривает пространственное развитие как процесс реализации политики «сверху». Это находит отражение в создании субрегионов, близкородственных к ним управленческих (Свердловская область) и экономических (Краснодарский край) округов, а также выделении опорных населенных пунктов (СПР-2030) в качестве точек администрируемого роста.

В противовес этому, европейская модель, детально описанная в коллективной монографии *Local Government in Europe: New Perspectives and Democratic Challenges*, базируется на принципах субсидиарности и автономии [12]. При этом современные эмпирические исследования подтверждают, что ключевыми детерминантами успеха выступают управленческий потенциал и способность преодолевать институциональные барьеры [13, 14]. В этой проектно-ориентированной парадигме муниципалитеты выступают как самостоятельные акторы, способные к предпринимательской деятельности и вступающие в кооперацию для достижения общих целей.

Более детальное понимание механизмов работы горизонтальной модели дают исследования норвежских специалистов. Так, В. Arntsen с коллегами на примере сферы здравоохранения показывают, что ключевой характеристикой таких добровольных объединений является асимметрия [15]. В так называемой «модели муниципалитета-хоста» (Host Municipality Model) более крупный муниципалитет берет на себя операционную ответственность за предоставление услуг для жителей соседних, более мелких муниципалитетов на основе письменного соглашения. Это наглядно демонстрирует принцип субсидиарности и добровольности, лежащий в основе европейского подхода: муниципалитеты сами договариваются о том, кто и как будет выполнять общие задачи.

Интересным в данном контексте является пример Украины. Принятый в 2014 г. Закон «О сотрудничестве территориальных общин»³ первоначально делал ставку на добровольное объединение. Однако низкая активность «снизу» и необходимость создания самодостаточных базовых единиц привели к переходу к форсированной административной реформе. В 2020 г. была утверждена новая сетка районов, сократившая их количество почти в четыре раза. Фактически новые укрупненные районы стали аналогами субрегионов, наделенных административными полномочиями и собственными бюджетами.

В странах Западной Европы (Германии, Франции) преобладает функциональная кооперация. Классическим примером является немецкий Zweckverband (целевой союз) – независимая организация, создаваемая муниципалитетами для реализации конкретных задач, таких как строительство инфраструктуры, водоснабжение, утилизация отходов. Так, союз городов Нюрнберг, Эрланген и Херцогенаурах (целевой союз «Stadtumlandbahn») был создан для развития железнодорожного сообщения, что стало драйвером социально-экономического развития всей агломерации.

Подобные целевые союзы доказали эффективность не только в транспортной сфере, но и реализации комплексных инфраструктурных проектов, включая вопросы циркулярной экономики, что отмечают F. Riazí, T. Fidélis, F. Teles [16]. Такая модель позволяет сохранять муниципальную автономию, одновременно достигая эффекта масштаба при решении общих проблем.

Еще одним показательным примером горизонтальной кооперации служит опыт скандинавских стран, в частности Норвегии. В отличие от германских целевых союзов, норвежская практика интересна возможностью сравнения эффективности чисто рыночного заказа (аутсорсинга) и публичной кооперации. Как отмечают S. Blåka и коллеги в недавнем исследовании, норвежские муниципалитеты имеют свободу выбора между созданием межмуниципальной компании (ИМС) и закупкой услуг у частных провайдеров [17].

Анализ рынка аудиторских услуг, проведенный авторами, показывает, что в условиях существования конкурентного рынка прямая закупка у частных фирм обходится дешевле, чем создание соб-

³ Про співробітництво територіальних громад: закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 34. Ст. 1167. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/T141508>

ственной кооперационной структуры. Этот вывод напрямую коррелирует с описанной ранее европейской предпринимательской моделью, где муниципалитет выступает как рациональный экономический агент (квази-хозяйствующий субъект), выбирающий наиболее эффективный способ удовлетворения потребности.

Российская практика субрегионального членения является фрагментарной. Как отмечалось ранее, только четыре региона (Самарская и Свердловская области, Краснодарский край, Республика Башкортостан) в той или иной степени институционализировали субрегиональный уровень в своих стратегических документах. Анализ этого опыта позволяет выделить несколько моделей субрегионального устройства (табл. 3).

Наиболее интересным представляется опыт Свердловской области, где управленческие округа имеют собственные административные органы, возглавляемые членами регионального правительства, что позволяет осуществлять оперативную координацию муниципальной политики. В Краснодарском крае экономические округа (зоны) созданы с опорой на исторические традиции и также наделены совещательными органами – советами.

Самарская область и Башкортостан пошли по пути более «мягкого» выделения субрегионов в качестве объектов стратегического планирования без создания дополнительных административных структур. Отсутствие единого федерального подхода к субрегиональному устройству порождает проблемы методологического и институционального характера, особенно в контексте реализации новой СПР-2030, которая вводит в оборот ряд новых понятий и приоритетов, прямо влияющих на перспективы субрегионального управления.

Ключевым из них является институт опорных населенных пунктов (ОНП). Согласно документу, ОНП – это населенные пункты, расположенные вне границ крупных городских агломераций, на базе которых обеспечивается ускоренное развитие инфраструктуры и реализация социальных гарантий для населения прилегающих территорий. Формально, система ОНП призвана стать каркасом для организации внеагломерационного пространства, что напрямую коррелирует с задачами субрегионального развития.

Зарубежный опыт межмуниципального планирования для внутренних (периферийных) территорий демонстрирует, что именно проектный подход позволяет преодолевать трансфертную зависимость [18]. Однако критический анализ положений СПР-2030, предпринятый автором ранее в совместной работе с Е.М. Бухвальдом, позволяет выявить ряд системных противоречий, способных нивелировать потенциал субрегионального подхода в России.

1. Преобладание компенсационной логики над стимулирующей. В определении ОНП доминирует социально-инфраструктурная функция (обеспечение социальных гарантий). Экономическая составляющая, механизмы запуска эндогенного роста и саморазвития прописаны крайне слабо. Это создает риск того, что статус ОНП станет лишь маркером для получения дополнительных трансфертов, закрепляя иждивенческую модель поведения, а не стимулируя муниципалитеты к поиску собственных «точек роста».
2. Неопределенность экономических механизмов. В документе отсутствует описание конкретных инструментов, которые сделали бы ОНП реальными центрами экономической активности. Не указаны особые налоговые режимы, преференции для инвесторов, механизмы государственно-частного партнерства, адаптированные к условиям опорных пунктов.
3. Отсутствие дифференциации. Включение в единый перечень более 2 000 населенных пунктов с разным потенциалом и специализацией без их четкой типологии противоречит принципам «умной специализации», требующей учета локальных конкурентных преимуществ. Для реализации эффективной политики необходима функциональная типология ОНП (агропромышленные, транспортно-логистические, туристско-рекреационные, сервисные центры), что позволит применять адресные инструменты поддержки.
4. Институциональная размытость. СПР-2030 не определяет место ОНП в системе межмуниципального сотрудничества и субрегионального управления. Неясно, как будут координироваться действия нескольких ОНП в рамках одного субрегиона, как будет распределяться ответственность за развитие прилегающих к ним территорий [19].

Дополнительным фактором неопределенности выступает продолжающаяся реформа местного самоуправления. Принятый в 2025 г. новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»⁴ предполагает переход к одноуровневой системе организации МСУ (городские и муниципальные округа) и фактическую ликвидацию поселенческого уровня.

Эта реформа, с одной стороны, создает предпосылки для укрупнения муниципалитетов, что может упростить межмуниципальную кооперацию. С другой стороны, она несет риск разрыва традиционных связей и утраты локальной идентичности, что делает субрегиональный уровень еще более востребованным в качестве «буфера» и координатора интересов.

Сложившаяся ситуация требует выработки концептуальных основ субрегионального стратегирования, которые позволили бы преодолеть выявленные противоречия и реализовать потенциал межмуниципальной кооперации. Основная задача – сместить акцент с пассивного получения помощи на активный поиск и реализацию совместных проектов развития.

В основе предлагаемого нами подхода лежит принцип «субрегион – территория развития». Это означает, что субрегион рассматривается не просто как группа муниципалитетов, объединенных для решения текущих проблем, а как субъект стратегического планирования, обладающий собственным видением будущего и способный генерировать проекты, имеющие значение для всего региона.

Ключевым условием для этого является переход от преимущественно компенсационной модели межбюджетных отношений к стимулирующей модели, предполагающей создание специальных экономических режимов и преференций для территорий, демонстрирующих высокую кооперационную активность и способность к саморазвитию.

Стратегическое планирование на субрегиональном уровне должно опираться на следующие принципы.

1. Субсидиарность и дополнительность. Решения должны приниматься на максимально близком к населению уровне. Субрегиональные стратегии дополняют, а не подменяют муниципальные, концентрируясь на вопросах, эффективное решение которых требует объединения ресурсов.
2. Проблемно-ориентированный подход. Основой для формирования субрегиона служит наличие общих проблем или перспективных проектов, требующих межмуниципальной кооперации (например, развитие туристско-рекреационного кластера, создание межмуниципального полигона твердых коммунальных отходов, развитие транспортного коридора).
3. Дифференциация и типологизация. Стратегии должны разрабатываться с учетом функционального типа субрегиона (агропромышленного, логистического, рекреационного, пригородного, депрессивного и т.д.). Это позволяет применять адресные инструменты поддержки и избегать унифицированных решений.
4. Проектный подход и софинансирование. Реализация субрегиональной стратегии должна осуществляться через конкретные проекты, финансируемые на основе принципов софинансирования из бюджетов разного уровня (федерального, регионального, местных), а также с привлечением внебюджетных источников (государственно-частного партнерства, средств институтов развития).
5. Учет природы услуг. Выбор форм и масштабов кооперации должен определяться характером самих услуг. Как показано в работе S. Blåka с соавторами, для «географически независимых» услуг (аудита, бухгалтерии) эффект масштаба достигается при большом числе участников и может конкурировать с рыночным аутсорсингом [17]. Для «географически зависимых» услуг (здравоохранения, ЖКХ) критически важными становятся вопросы асимметрии и автономии, выявленные В. Arntsen с соавторами [15].
6. Увязка с федеральными и региональными приоритетами. Субрегиональные стратегии должны быть синхронизированы с целями и задачами, заложенными в СПР-2030, национальных проектах и государственных программах. Это в частности означает, что опорные населенные пункты

⁴ Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319

на территории субрегиона должны рассматриваться не изолированно, а как элементы единой системы, связанные общей стратегией развития.

Практическая реализация этих принципов требует разработки алгоритма субрегионального стратегирования. Предлагаемый алгоритм представляет собой синтез нескольких устоявшихся подходов: метода регионального форсайта, принципов «умной специализации» (Smart Specialization) и метода стратегического картирования.

В качестве базовой основы использован метод регионального форсайта, разработанный Е.Н. Королевой и Н.Н. Евдокимовым и реализованный на практике в Самарской области [20]. Принципы «умной специализации», рассмотренные Н. Ferreira, С. Marques и L. Farinha, применены для этапа выявления «точек роста» и приоритетов специализации, а элементы стратегического картирования – для диагностики ресурсов и межмуниципальных связей [21]. Вместе с тем предложенный алгоритм дополнен этапами, обеспечивающими учет критики СПР-2030 и реализацию стимулирующей модели управления. Алгоритм включает следующие этапы.

1. Инициирование и институциональное оформление. Принятие решения о начале разработки субрегиональной стратегии на уровне региона, определение границ субрегиона (с учетом мнения муниципалитетов), создание временного координационного органа (совета, рабочей группы) с участием представителей всех заинтересованных сторон (муниципалитетов, бизнеса, общественности, региональных министерств).
2. Комплексная диагностика и картирование ресурсов. Проведение углубленного анализа социально-экономического положения каждого муниципалитета и субрегиона в целом. Выявление не только проблем, но и уникальных активов (природных, культурных, кадровых, инфраструктурных). Оценка существующих и потенциальных межмуниципальных связей. Особое внимание уделяется анализу потенциала населенных пунктов, включенных в перечень ОНП.
3. Выявление «точек роста» и приоритетов специализации. Организация серии стратегических сессий и экспертных семинаров с участием ключевых стейкхолдеров (метод «предпринимательского поиска» в рамках концепции «умной специализации», сохраняющей свою актуальность для регионального стратегического развития) [21].

Цель данного этапа – идентификация перспективных направлений специализации, способных обеспечить конкурентоспособность субрегиона и дать импульс развитию. Важно оценить не только отраслевой, но и межотраслевой, а также межмуниципальный потенциал кооперации (например, формирование агропромышленного кластера, включающего переработку в городе и сырьевую базу в сельских районах).

4. Разработка миссии и стратегических целей. Формулирование миссии субрегиона как территории сотрудничества, отражающей его уникальную роль в регионе и общие устремления жителей. Определение системы долгосрочных целей, сгруппированных по ключевым направлениям (экономике, инфраструктуре, человеческому капиталу, экологии). Примеры формулировок миссий для субрегионов Самарской области, разработанные экспертным путем, приведены в *табл. 4*.
5. Разработка «дорожной карты» и механизмов реализации. Формирование перечня конкретных межмуниципальных проектов и мероприятий, обеспечивающих достижение целей. Определение сроков, ответственных исполнителей, источников и объемов финансирования.
Важнейшая часть этапа – разработка предложений по необходимым изменениям в региональной и федеральной политике (например, о введении налоговых льгот для инвесторов на территории субрегиона, включении ключевых проектов в государственные программы).
6. Согласование и утверждение стратегии. Обсуждение проекта стратегии с населением и бизнес-сообществом, его доработка и утверждение на уровне региона (например, постановлением правительства субъекта РФ). Стратегия может быть оформлена как раздел региональной стратегии или как самостоятельный документ.
7. Мониторинг и актуализация. Создание системы мониторинга реализации стратегии, включающей сбор и анализ данных о ходе выполнения проектов, достижении целевых показателей.

Регулярная (раз в 3–5 лет) актуализация стратегии с учетом изменения внешних условий и внутренней ситуации.

Таким образом, предлагаемый подход к субрегиональному стратегированию позволяет не только систематизировать имеющийся опыт, но и задать вектор его развития в соответствии с новыми федеральными приоритетами и региональными задачами. Ключевым условием успеха является переход от декларативного выделения субрегионов к их реальному институциональному и ресурсному обеспечению.

Проведенное исследование подтвердило гипотезу о необходимости выделения субрегионального уровня как самостоятельного звена системы пространственного управления. В отличие от агломераций, формируемых рыночными силами, субрегионы требуют институционального оформления и целевой поддержки со стороны региональных властей.

В ходе работы были последовательно решены все поставленные задачи.

Во-первых, теоретически обосновано разграничение понятий «агломерация» (естественная самоорганизация) и «субрегион» (институциональное формирование), выявлена их двойственная природа, характеризующаяся пересечением трех уровней интересов.

Во-вторых, обобщен отечественный и зарубежный опыт, позволивший выделить вертикально-интегрированную (российскую) и горизонтальную предпринимательскую (европейскую) модели развития. В-третьих, осуществлен критический анализ новой СПР-2030 и реформы МСУ, выявивший четыре системных противоречия института опорных населенных пунктов. В-четвертых, разработаны концептуальные основы субрегионального стратегирования.

Научная новизна заключается в обосновании перехода от модели «трансфертной зависимости» к стимулирующей модели, основанной на кооперации муниципалитетов. Методологический вклад представлен разработанным алгоритмом субрегионального стратегирования из семи этапов.

Прикладная значимость работы состоит в возможности применения результатов органами власти Самарской и Свердловской областей, Краснодарского края и Республики Башкортостан при актуализации стратегий пространственного развития, а также в качестве методических рекомендаций иными органами власти.

Предложенный подход позволяет реализовать потенциал межмуниципальной кооперации через реальное институциональное и ресурсное обеспечение субрегионов. Дальнейшая работа должна быть сосредоточена на разработке методики оценки эффективности субрегионального управления, создании механизмов финансового стимулирования межмуниципальной кооперации и анализе трансакционных издержек различных форм сотрудничества в российских правовых реалиях.

Таблица 1

Сравнительная характеристика агломераций и субрегионов как элементов внутрирегионального пространства

Table 1

Comparative characteristics of agglomerations and subregions as the intraregional space elements

Критерий сравнения	Агломерация	Субрегион
Природа возникновения	Преимущественно естественная (рыночная самоорганизация)	Преимущественно институциональная (целенаправленная политика)
Основные системообразующие связи	Интенсивные трудовые, культурно-бытовые, производственные	Проектные, инфраструктурные, проблемно-ориентированные
Инфраструктура	Высокоразвитая, интегрированная	Часто дефицитарная, требующая развития
Плотность населения	Высокая	Средняя или низкая
Управление	Мягкое регулирование, координация	Возможно создание специализированных административных или координационных структур

Критерий сравнения	Агломерация	Субрегион
Роль в региональной политике	«Точка роста» региона, центр инновационной активности	Инструмент развития периферии, обеспечения связанности экономического пространства

Источник: авторская разработка по данным [5–10]

Source: Authoring, based on the [5–10] data

Таблица 2

Сравнительный анализ российской и европейской парадигм субрегионального развития

Table 2

Comparative analysis of the Russian and European paradigms of subregional development

Критерий сравнения	Российская вертикально-интегрированная модель	Европейская предпринимательская горизонтальная модель
Основной инициатор	Преимущественно государство (федеральный центр, регион)	Местные сообщества, муниципалитеты
Цель создания	Реализация государственной политики пространственного развития, преодоление диспропорций, управление периферией, создание «опорных каркасов» территории	Решение конкретных локальных проблем, реализация совместных проектов, повышение эффективности и конкурентоспособности территорий путем кооперации
Характер управления	Иерархический, административный. Создание управленческих округов, наделение их властными полномочиями, подчинение региональным интересам	Сетевой, партнерский, договорной. Создание целевых союзов, ассоциаций, агентств развития. Муниципалитеты выступают как равноправные партнеры
Экономическая роль муниципалитетов	Муниципалитеты рассматриваются как исполнители государственных задач, получатели трансфертов. Их экономическая инициатива ограничена жесткими бюджетными правилами	Муниципалитеты действуют как квази-хозяйствующие субъекты. Они активно управляют своими активами, создают межмуниципальные компании (совместные предприятия), конкурируют за ресурсы и инвестиции
Механизмы управления	Программно-целевой метод, государственные программы, софинансирование из вышестоящих бюджетов, создание опорных населенных пунктов как точек концентрации ресурсов	Добровольные соглашения, создание специализированных организаций, проектные коллаборации, совместные предприятия
Отношения с государством	Интеграция в вертикаль власти. Субрегион становится инструментом реализации федеральных и региональных стратегий	Относительная автономия. Государство создает рамочные условия (законодательство, доступ к фондам), но не управляет напрямую. Кооперация возникает как ответ на «провалы рынка» или потребности локального развития
Основные риски	Риск «трансфертной зависимости», пассивность местных властей, унификация подходов без учета локальной специфики, бюрократизация	Риск фрагментации, сложность координации, «проблема безбилетника», зависимость от лидерства инициативных групп, возможное усиление неравенства между успешными и отстающими коалициями
Результаты	Выравнивание уровня развития, обеспечение связанности территории, выполнение социальных гарантий	Повышение эффективности услуг, реализация инновационных проектов, гибкость и адаптивность к изменениям

Источник: авторская разработка по данным [12, 17];
 Interkommunalt samarbeid Konsekvenser, muligheter og utfordringer.
 URL: https://www.researchgate.net/publication/260338241_Interkommunalt_samarbeid_Konsekvenser_muligheter_og_utfordringer; Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring.
 URL: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/red/2006/0040/ddd/pdfv/288681-econ_05403_interkommunalt_samarb_rapp.pdf; Inter-municipal cooperation Introduction Guide to the VNG International Approach to a successful IMC.
 URL: <https://www.bibalex.org/Search4Dev/files/443061/480512.pdf>

Source: Authoring, based on the [12, 17] data;
 Interkommunalt samarbeid Konsekvenser, muligheter og utfordringer.
 URL: https://www.researchgate.net/publication/260338241_Interkommunalt_samarbeid_Konsekvenser_muligheter_og_utfordringer; Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring.
 URL: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/red/2006/0040/ddd/pdfv/288681-econ_05403_interkommunalt_samarb_rapp.pdf; Inter-municipal cooperation Introduction Guide to the VNG International Approach to a successful IMC.
 URL: <https://www.bibalex.org/Search4Dev/files/443061/480512.pdf>

Таблица 3

Сравнительная характеристика субрегиональных образований в субъектах РФ

Table 3

Comparative characteristics of subregional entities in the Russian Federation subjects

Характерные особенности	Субрегионы Самарской области	Субрегионы Республики Башкортостан	Управленческие округа Свердловской области	Экономические округа Краснодарского края
Закрепление в региональной стратегии	Да	Да	Да	Да
Наличие административных структур	Нет	Нет	Администрации управленческих округов	Советы экономических округов
Общая специализация	Выделяется	Выделяется	Выделяется	Выделяется
Принцип покрытия территории	Сплошное, кроме агломерации	Очаговое (Северо-Восток, Зауралье)	Сплошное	Сплошное

Источник: авторская разработка по данным Стратегии социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года. URL: https://economy.samregion.ru/upload/iblock/82a/strategiya-so_2030.pdf; Стратегии социально-экономического развития Республики Башкортостан на период до 2030 года. URL: <http://docs.cntd.ru/document/550329714>; Управленческого округа. URL: <https://midural.ru/100034/100088/>;
 Стратегии социально-экономического развития Краснодарского края до 2030 года. URL: https://economy.krasnodar.ru/upload/iblock/cb8/5fiimg3huf6pijdk30gh1ywnjbbclka/Strategiya-2030_s-izmeneniyami-ot-29.11.2024-goda_.pdf

Source: Authoring, based on the data of the Strategy for the socioeconomic development of the Samara Oblast for the period up to 2030. URL: https://economy.samregion.ru/upload/iblock/82a/strategiya-so_2030.pdf; Strategy for the socioeconomic development of the Republic of Bashkortostan for the period up to 2030. URL: <http://docs.cntd.ru/document/550329714>; Administrative District. URL: <https://midural.ru/100034/100088/>;
 Strategy of Socioeconomic Development of the Krasnodar Krai until 2030. URL: https://economy.krasnodar.ru/upload/iblock/cb8/5fiimg3huf6pijdk30gh1ywnjbbclka/Strategiya-2030_s-izmeneniyami-ot-29.11.2024-goda_.pdf

Таблица 4
Примеры формулировок миссий для субрегионов Самарской области

Table 4
Examples of mission statements for the subregions of the Samara Oblast

Субрегион	Муниципальные образования в составе	Ключевая специализация	Предлагаемая миссия
Отраденский	Г.о. Отрадный, м.р. Кинель-Черкасский, Борский	Нефтедобыча, производство строительных материалов, сельское хозяйство	Создание центра компетенций по глубокой переработке сельхозпродукции и нефтесервисным услугам на основе кооперации городского округа и аграрных районов для обеспечения высокого качества жизни и устойчивого развития
Похвистневский	Г.о. Похвистнево, м.р. Похвистневский, Клявлинский, Камышлинский	Нефтедобыча, АПК	Сохранение и развитие этнокультурного наследия и агротуристического потенциала северо-востока области как драйвера экономического роста и повышения связанности территории
Нефтегорский	М.р. Нефтегорский, Богатовский, Алексеевский	Нефтедобыча, переработка сельскохозяйственной продукции	Формирование устойчивой агропромышленно-логистической платформы, интегрирующей сырьевые, перерабатывающие и транспортные активы для обеспечения продовольственной безопасности и роста налогового потенциала

Источник: авторская разработка по данным Стратегии социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года. URL: https://economy.samregion.ru/upload/iblock/82a/strategiya-so_2030.pdf

Source: Authoring, based on the data of the Strategy of socio-economic development of the Samara Oblast for the period up to 2030. URL: https://economy.samregion.ru/upload/iblock/82a/strategiya-so_2030.pdf

Список литературы

1. Бухвальд Е.М. Российский федерализм и новая стратегия пространственного развития // Проблемы развития территории. 2025. Т. 29. № 5. С. 32–43. DOI: 10.15838/ptd.2025.5.139.2 EDN: EYAWSC
2. Кузнецова О.В. Ключевые вопросы реализации Стратегии пространственного развития России–2030 // Вестник Российской академии наук. 2025. № 4. С. 53–57. DOI: 10.7868/S3034520025040101 EDN: EFZRAG
3. Урунов А.А. Единое экономическое пространство: монография. М.: Синергия, 2012. 383 с. EDN: QVFYVH
4. Минакир П.А., Демьяненко А.Н. Очерки по пространственной экономике: монография. Хабаровск: Институт экономических исследований Дальневосточного отделения РАН, 2014. 272 с. EDN: UBEVHV

5. Строев П.В., Кузнецов Ю.Г. Особенности развития городских агломераций России: ретроспективный анализ // Экономика, предпринимательство и право. 2023. Т. 13. № 12. С. 6341–6362. DOI: 10.18334/epp.13.12.119992 EDN: LTGCGZH
6. 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 EDN: OABTUG
7. Гайнанов Д.А., Гатауллин Р.Ф., Атаева А.Г. Методологический подход и инструментарий обеспечения сбалансированного пространственного развития региона // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2021. Т. 14. № 2. С. 75–91. DOI: 10.15838/esc.2021.2.74.5 EDN: LHJIEU
8. Тажитдинов И.А. Субрегион как особое звено территориально-экономической системы: сущность, особенности функционирования и управления // Вестник Уфимского государственного авиационного технического университета. 2013. Т. 17. № 1. С. 191–197. EDN: QISWBJ
9. Бухвальд Е.М., Бессонов И.С. Субрегионы в пространственной организации регионов Российской Федерации // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2024. № 1. С. 7–27. DOI: 10.52180/2073-6487_2024_1_7-27 EDN: DZWBTK
10. Дорошенко С.В., Третьяк А.Н., Илинбаева Е.А. Концепция стратегии социально-экономического развития субрегионального образования // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2014. № 2. EDN: SJCYXN
11. Soto-Oñate D., Petrovics D., Bauwens T. Post-growth meets polycentric governance: Toward an interdisciplinary research program. *Ecological Economics*, 2026, vol. 242. DOI: 10.1016/j.ecolecon.2025.108891 EDN: LGNBTY
12. Lackowska M., K. Szmigiel-Rawska K., Teles F. Local Government in Europe: New Perspectives and Democratic Challenges. Bristol, Bristol University Press, 2021, 324 p. DOI: 10.1332/policypress/9781529217186.001.0001
13. Silva P., Teles F., Ferreira J. Intermunicipal cooperation: The quest for governance capacity? *International Review of Administrative Sciences*, 2023, vol. 84, iss. 4, pp. 1025–1042. DOI: 10.1177/0020852317740411
14. Mikušová Meričková B., Jakuš Muthová N., Nemeč J. et al. Drivers and barriers of intermunicipal cooperation in local service delivery. *Humanities and Social Sciences Communications*, 2026, no. 13, pp. 1–10. DOI: 10.1057/s41599-025-06367-6
15. Amtsen B., Torjesen D.O., Karlsen T.-I. Asymmetry in inter-municipal cooperation in health services – How does it affect service quality and autonomy? *Social Science & Medicine*, 2021, vol. 273, iss. 3. DOI: 10.1016/j.socscimed.2021.113744
16. Riazi F., Fidélis T., Teles F. Exploring the role of inter-municipal cooperation for promoting water circular economy: Insights from a Southern European country. *Water Policy*, 2025, vol. 27, iss. 2, pp. 161–181. DOI: 10.2166/wp.2025.163 EDN: ALNYLV
17. Blåka S., Jacobsen D.I. Is buying cheaper than sharing? A study of the effect stand-alone contracting out versus public co-production has on cost in Norwegian local auditing services. *Local Government Studies*, 2024, no. 51, pp. 437–456. DOI: 10.1080/03003930.2024.2393101
18. Floris A., Serra S. Inter-municipal planning as a framework for managing policies for inner areas: Insights from the Italian context. *Sustainability*, 2025, vol. 17, iss. 15. DOI: 10.3390/su17156896 EDN: XGJIVZ

19. Бухвальд Е.М., Бессонов И.С. Стратегическая дилемма опорных населенных пунктов: между саморазвитием и трансфертной зависимостью // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2026. Т. 19. № 1. С. 57–72. DOI: 10.15838/esc.2026.1.103.7 EDN: PQFEUX
20. Королева Е.Н., Евдокимов Н.Н. Технологии форсайта в региональном стратегировании: методические основы организации // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2012. № 6. С. 51–56. EDN: PKXCDB
21. Ferreira H., Marques C.S., Farinha L. Regional smart specialisation strategies: A systematic literature review. *Journal of Knowledge Economy*, 2026, vol. 17, iss. 1, pp. 3032–3059. DOI: 10.1007/s13132-025-02736-3

Информация о конфликте интересов

Я, автор данной статьи, со всей ответственностью заявляю о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

APPROACHES TO STRATEGIC SUBREGIONAL MANAGEMENT OF THE REGION'S ECONOMIC SPACE

DOI: <https://doi.org/10.24891/ryrcsq>

EDN: <https://elibrary.ru/ryrcsq>

Igor' S. BESSONOV

Samara State University of Economics (SSEU), Samara, Russian Federation

e-mail: igornews@rambler.ru

ORCID: 0000-0003-1118-336X

Article history:

Article No. 278/2026

Received 23 Mar 2026

Accepted 8 Apr 2026

Available online

28 May 2026

JEL Classification: R11

Keywords:

regional development,

economic policy,

subregion,

agglomeration, key

settlements, strategic

planning

Abstract

Subject. This article focuses on the subregional formations as a form of inter-municipal cooperation, ensuring a connection between regional priorities and local specifics.

Objectives. The study aims to develop the conceptual foundations of subregional strategizing, allowing a transition from a compensatory to a stimulating model of managing the region's economic space.

Methods. For the study, I used the methods of theoretical analysis and synthesis to distinguish the concepts of *Agglomeration* and *Subregion*, as well as a comparative analysis of domestic and foreign practices of inter-municipal cooperation.

Results. The article identifies key differences between agglomerations and subregions, and summarizes the Russian and European paradigms of subregional development. It also proposes conceptual principles of subregional strategizing.

Conclusions. A transition from transfer dependence to a stimulating management model is necessary, along with a synthesis of vertical coordination and horizontal cooperation. The research results can be helpful in the activities of state authorities when developing and implementing spatial development strategies, as well as in creating mechanisms for intermunicipal cooperation.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2026

Please cite this article as: Bessonov I.S. Approaches to strategic subregional management of the region's economic space. *National Interests: Priorities and Security*, 2026, iss. 5, pp. 22–37. DOI: 10.24891/ryrcsq EDN: RYRCSQ

References

1. Bukhval'd E.M. [Russian federalism and a new spatial development strategy]. *Problemy razvitiya territorii*, 2025, vol. 29, iss. 5, pp. 32–43. (In Russ.) DOI: 10.15838/ptd.2025.5.139.2 EDN: EYAWSC
2. Kuznetsova O.V. [Key issues in the implementation of the strategy of spatial development of Russia-2030]. *Vestnik Rossiiskoi akademii nauk*, 2025, no. 4, pp. 53–57. (In Russ.) DOI: 10.7868/S3034520025040101 EDN: EFZRAG
3. Urunov A.A. *Edinoe ekonomicheskoe prostranstvo: monografiya* [Single Economic Space: a monograph]. Moscow, Sinergiya Publ., 2012, 383 p. EDN: QVIFYVH

4. Minakir P.A., Dem'yanenko A.N. *Ocherki po prostranstvennoi ekonomike: monografiya* [Essays on Spatial Economics: a monograph]. Khabarovsk, Economic Research Institute, Far Eastern Branch of Russian Academy of Sciences Publ., 2014, 272 p. EDN: UBEVHV
5. StroeV P.V., Kuznetsov Yu.G. [Characteristics of developing urban agglomerations in Russia: A retrospective analysis]. *Ekonomika, predprinimatel'stvo i pravo*, 2023, vol. 13, iss. 12, pp. 6341–6362. (In Russ.) DOI: 10.18334/epp.13.12.119992 EDN: LTCGZH
6. Ivanov O.B., Bukhval'd E.M. [Will agglomerations be able to boost the Russian economy?]. *ETAP: ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika*, 2025, no. 1, pp. 7–26. (In Russ.) DOI: 10.24412/2071-6435-2025-1-7-26 EDN: OABTUG
7. Gainanov D.A., Gataullin R.F., Ataeva A.G. [Methodological approach and tools for ensuring region's balanced spatial development]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz*, 2021, vol. 14, iss. 2, pp. 75–91. (In Russ.) DOI: 10.15838/esc.2021.2.74.5 EDN: LHJIEU
8. Tazhitdinov I.A. [Subregion as a particular element of the territorial-economic system: Essence, features, and management functions]. *Vestnik Ufimskogo gosudarstvennogo aviatsionnogo tekhnicheskogo universiteta*, 2013, vol. 17, iss. 1, pp. 191–197. (In Russ.) EDN: QISWBJ
9. Bukhval'd E.M., Bessonov I.S. [Subregions in the spatial organization of the Russian Federation regions]. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiiskoi akademii nauk*, 2024, no. 1, pp. 7–27. (In Russ.) DOI: 10.52180/2073-6487_2024_1_7-27 EDN: DZWBTK
10. Doroshenko S.V., Tre't'yak A.N., Ilinbaeva E.A. [The concept of socio-economic development stragedy of subregional entity]. *Regional'naya ekonomika i upravlenie: elektronnyi nauchnyi zhurnal*, 2014, no. 2. EDN: SJCYXN
11. Soto-Oñate D., Petrovics D., Bauwens T. Post-growth meets polycentric governance: Toward an interdisciplinary research program. *Ecological Economics*, 2026, vol. 242. DOI: 10.1016/j.ecolecon.2025.108891 EDN: LGNBTY
12. Lackowska M., K. Szmigiel-Rawska K., Teles F. Local Government in Europe: New Perspectives and Democratic Challenges. Bristol, Bristol University Press, 2021, 324 p. DOI: 10.1332/policypress/9781529217186.001.0001
13. Silva P., Teles F., Ferreira J. Intermunicipal cooperation: The quest for governance capacity? *International Review of Administrative Sciences*, 2023, vol. 84, iss. 4, pp. 1025–1042. DOI: 10.1177/0020852317740411
14. Mikušová Meričková B., Jakuš Muthová N., NemeC J. et al. Drivers and barriers of intermunicipal cooperation in local service delivery. *Humanities and Social Sciences Communications*, 2026, no. 13, pp. 1–10. DOI: 10.1057/s41599-025-06367-6
15. Arntsen B., Torjesen D.O., Karlsen T.-I. Asymmetry in inter-municipal cooperation in health services – How does it affect service quality and autonomy? *Social Science & Medicine*, 2021, vol. 273, iss. 3. DOI: 10.1016/j.socscimed.2021.113744
16. Riazi F., Fidélis T., Teles F. Exploring the role of inter-municipal cooperation for promoting water circular economy: Insights from a Southern European country. *Water Policy*, 2025, vol. 27, iss. 2, pp. 161–181. DOI: 10.2166/wp.2025.163 EDN: ALNYLV
17. Blåka S., Jacobsen D.I. Is buying cheaper than sharing? A study of the effect stand-alone contracting out versus public co-production has on cost in Norwegian local auditing services. *Local Government Studies*, 2024, no. 51, pp. 437–456. DOI: 10.1080/03003930.2024.2393101
18. Floris A., Serra S. Inter-municipal planning as a framework for managing policies for inner areas: Insights from the Italian context. *Sustainability*, 2025, vol. 17, iss. 15. DOI: 10.3390/su17156896 EDN: XGJIVZ

19. Bukhval'd E.M., Bessonov I.S. [The strategic dilemma of support settlements: Between self-development and transfer dependence]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz*, 2026, vol. 19, iss. 1, pp. 57–72. (In Russ.) DOI: 10.15838/esc.2026.1.103.7 EDN: PQFEUX
20. Koroleva E.N., Evdokimov N.N. [Forsight technologies in regional strategies: Methodological bases of organization]. *Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta*, 2012, no. 6, pp. 51–56. (In Russ.) EDN: PKXCDB
21. Ferreira H., Marques C.S., Farinha L. Regional smart specialisation strategies: A systematic literature review. *Journal of Knowledge Economy*, 2026, vol. 17, iss. 1, pp. 3032–3059. DOI: 10.1007/s13132-025-02736-3

Conflict-of-interest notification

I, the author of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.