

ББК 67.400.532

А.А. Жидких

**Принципы развития и система целей
административно-территориального деления
на субфедеральном уровне**

A.A. Zhidkikh

**Development Strategy and Administrative-Territorial
Division System on Sub-Federal Level**

Рассмотрены проблемы социально-экономической устойчивости региона, выявлены общие принципы районирования, предложена и обоснована система целей административно-территориального деления на субфедеральном уровне.

Ключевые слова: регион, экономика, административно-территориальное деление, принципы районирования.

The article analyzes the problem of socio-economic stability of the region, determines basic regionalization principles, introduces and substantiates the strategy of administrative-territorial division on sub-federal level.

Key words: region, economy, administrative-territorial division, regionalization principles.

История развития сети административно-территориального деления – это постоянный поиск оптимального сочетания отраслевого и территориального подхода к решению экономических и социальных проблем. Напомним, что разработка системной концепции административно-территориального устройства страны началась еще в 1920-е гг. В ее основе лежит тезис о взаимосвязанном развитии территорий и усилении программно-целевого подхода. Характерно, что обоснование этой концепции сопровождалось разработкой ряда других научных концепций, в частности в области территориального разделения труда, эффективности вариантов внутрирайонной структуры экономики, оценки природных и экономических условий отдельных районов, методологии и организации комплексного территориального планирования. Возникнув как относительно самостоятельные и даже конкурирующие, различные интерпретации концепции системного подхода к районированию ныне все активнее интегрируются в единую междисциплинарную теорию. Вместе с тем в опубликованных работах не дается рекомендаций по решению многих практических вопросов формирования хозяйственных связей, более глубокого обоснования требуют вопросы анализа функций территориальных органов управления, система индикаторов социально-экономического развития, методы их расчета, нормативная база, система информационного обеспечения и др.

В России на протяжении большей части XX в. регионы рассматривались как совокупность географически сопряженных производственно-технологических площадок, совместно обеспечивающих сбалансиро-

ванность, самодостаточность и динамичный рост экономики. В силу этого пространственное развитие страны осуществлялось путем планового размещения производительных сил по территории. Переход к «рыночной» экономике в начале 1990-х гг. стал причиной массовой регионализации России, в ходе которой появились новые субъекты Федерации, выстраиваемые в русле общей хозяйственной системы поверх старых административных границ. Это породило целый ряд проблем, непосредственно отразившихся на социально-экономической устойчивости системы государственного устройства. Приведем наиболее общие из них, характерные как на региональном, так и на субрегиональном уровне [1].

1. Несоответствие масштабу экономических и социальных процессов «открытого» рынка. Часть субъектов Федерации, городов и населенных пунктов оказались не в состоянии обеспечить конкурентоспособность собственной экономики. Это в первую очередь центры военно-промышленного комплекса, закрытые административно-территориальные образования, монопрофильные поселения и пр.

2. Сырьевая ориентация экономики привела к существенному разрыву между регионами, поскольку реализация государственных инвестиционных проектов инфраструктурного профиля осуществлялась только в отношении сырьевых и транзитных зон в ущерб развитию других территорий.

3. Неэффективная территориально-производственная организация. До настоящего времени не сформировано практически ни одного конкурентоспособного кластера (полюса инновационного развития) как

территориально обособленного комплекса взаимосвязанных производств, научно-исследовательских подразделений и обслуживающих центров, динамичный рост и инновационная активность которых создают условия для развития окружающего экономического пространства.

4. Устаревшая система административно-территориального деления, блокирующая процессы социально-экономического развития. Динамично растущие территории и хозяйствующие субъекты оказывают слабое влияние на развитие окружающего пространства, что влечет за собой отставание в темпах роста экономики между отдельными административными единицами.

5. Рост расходов на поддержание изношенного и энергозатратного инфраструктурного хозяйства, избыточного в теряющих население и производственные активы территориях и недостаточного в растущих регионах.

6. Сложившаяся система расселения не обеспечивает воспроизводства человеческих ресурсов. Индустриальная урбанизация привела к так называемому «современному типу воспроизводства населения», или «демографическому переходу» (снижение рождаемости и смертности и постепенный переход к простому воспроизводству). Общее сокращение численности населения породило проблемы трудовых ресурсов, способных воспроизводить и развивать материальный и интеллектуальный потенциал.

7. Низкая пространственная и квалификационная мобильность трудоспособного населения как следствие отсутствия привлекательности большинства территорий для миграционного притока, что является одним из главных барьеров для экономического роста регионов.

8. Негативные демографические тенденции как результат дестабилизации качества жизни населения.

9. Несбалансированность экологической политики с политикой в области охраны здоровья населения и программой социальной защиты населения от последствий экологических катастроф, негативных социально-экологических и антропологических последствий, что сказывается на экономическом благополучии и политической стабильности региона.

10. Медленное внедрение современных инструментов в практику государственного управления региональным развитием. Отсутствует признанная типология регионов, позволяющая дифференцировать показатели качества управления для каждого типа территорий, не разработаны механизмы согласования и синхронизации стратегий регионального развития субъектов Федерации, стратегий развития муниципальных образований и федеральных отраслевых стратегий, что затрудняет определение основных параметров государственной региональной политики.

Таким образом, проблематика формирования административно-территориального устройства, создания производственно-технологической, социальной и инженерной инфраструктуры включает проблемы, имеющие в основе экономические, социальные, природные и организационные принципы, которые выступают в качестве отправных установок при проведении районирования, оценке его итогов и разработке путей дальнейшего развития. Безусловно, кроме этих принципов, могут быть другие, более частные, однако нам представляется, что они больше относятся к критериям и имеют значение для определения особенностей отдельных звеньев административно-территориального устройства.

Основой *экономического принципа* являются процессы территориальной интеграции аграрных и индустриальных видов деятельности, выражающиеся в создании различного рода кластерных объединений. Развитие межрайонных и межотраслевых связей, в свою очередь, стимулирует углубление территориального разделения труда и предопределяет специализацию хозяйственной деятельности, что требует хорошо продуманной региональной экономической политики.

Социальный принцип применительно к административно-территориальному делению заключается в совершенствовании пространственной организации сетей массового обслуживания населения, более равномерном их размещении, устранении диспропорций в составе и качестве учреждений обслуживания в городских и сельских населенных пунктах. Осуществление на практике этого принципа требует учета целого ряда факторов, связанных с конкретными условиями, однако обязательно следует руководствоваться общим положением об обеспечении социально гарантированного минимума потребностей населения. И еще один важный аспект: развитие социальной сферы, особенно в сельской местности, во многом определяется тем, какой населенный пункт является административным центром, и, как показывают социологические исследования, существенные различия их характеристик служат показателем неравенства условий обслуживания и доступности для населения. В этой связи становится важным развитие местной сети центров тяготения населения и дорог, повышения уровня благоустройства сельских населенных пунктов, укрепление социально-экономических связей села с городом.

Природной основой административно-территориального районирования служат механизмы самоорганизации окружающей среды, обеспечивающие ее устойчивость к антропогенным нагрузкам, и совокупность хозяйственных и технологических мероприятий, направленных на повышение этой устойчивости. К ним относятся кооперация очистных сооружений, сетей и коммуникаций населенных пунктов разной

величины, создание инженерно-транспортных коридоров, организация централизованных систем сбора, переработки и утилизации твердых промышленных и хозяйственно-бытовых отходов, создание режимов преимущественного использования территорий для различных видов хозяйственной деятельности.

Сущность *организационного принципа* состоит в том, что административно-территориальное устройство призвано обеспечить максимальное приближение власти к населению и рациональное построение системы управления, создавать условия для широкого вовлечения людей в решение проблем общества и государства, развитие местной инициативы. Иными словами, организационный принцип предполагает учет таких важнейших факторов, как совершенствование сети региональных опорных центров в сочетании с выделением межрайонных и внутрирайонных подцентров, развитие региональных и локальных инженерных и транспортных систем, обеспечение эффективного их функционирования, пропорциональное развитие производства, социальной структуры и ее элементов.

Таким образом, исходя из анализа указанных выше принципов (рис. 1) концепция формирования системы административно-территориального деления на субфедеральном уровне должна преследовать достижение следующих целей:

1. Взаимосвязанное, комплексное развитие населенных пунктов, формирование систем населенных мест.

2. Создание комплекса отраслей социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры с учетом взаимосвязанного развития населенных пунктов, охраны природы и поддержания экологического равновесия.

3. Совершенствование системы управления (рис. 1).

На формирование населенных пунктов различных типов и местных систем расселения в рамках административно-территориальной единицы влияет значительное количество факторов, таких как: переход на современный экономический уклад, расширение межхозяйственных и межотраслевых связей, интенсификация трудовых и культурно-бытовых контактов, развитие коммуникационных сетей, дорожной инфраструктуры, транспорта и др. Поэтому важнейшей проблемой является определение исходных параметров и конкретных условий формирования систем населенных мест, к которым можно отнести:

- узловое положение в пространственной структуре хозяйства;
- достижение социального оптимума по всему комплексу среды жизнедеятельности человека;
- сбалансированность и комплексность развития основных подсистем: «экономика – население – природа – управление».

Помимо этого, взаимосвязанное развитие населенных пунктов должно основываться на выявляемых

научной закономерностях образования систем расселения, к числу которых можно отнести: поляризацию пространства, возрастание роли расселения в комплексе «размещение производства – расселение», агломерирование, линейностремительность формирования территориальной структуры хозяйства, трансформацию функциональной структуры населенных пунктов и др.

Поляризация пространства – закономерный процесс усиления территориальной дифференциации явлений в результате хозяйственной или иной деятельности человека. Иными словами, неравномерность, выражающаяся в возрастании территориальной концентрации производственной и непроизводственной деятельности населения, – это не искажение «нормальной» картины расселения и размещения хозяйства, а объективный процесс, имеющий глубокие основания в развитии природы и общества. Естественные различия: рельеф, растительный покров, плодородие почв, водообеспечение территории, приумноженные разнообразной деятельностью человека, позволяют достичь весьма значительного социального и экономического эффекта, масштабы которого позволили некоторым исследователям говорить о законе концентрации.

Именно на неравномерности, или концентрации, свойств территории в разных ее частях основано функциональное зонирование (структура) населенных пунктов. Для развития систем расселения в пространстве характерно наличие ареалов концентрации, при магистральных полос и периферии. Причем, согласно теориям классиков, ареалы концентрации развиваются в центральной части региона, на окраинных территориях, смежных с другими регионами, и по радиальным направлениям от центра. Главные магистрали при этом выступают в роли «осей развития», формируя полосовидные расселенческие структуры. Особенно активно примагистральные полосы развиваются в зонах непосредственного влияния крупных центров, которые выбрасывают вдоль расходящихся от них транспортных радиусов лучи расселения. Периферия представляет собой оставшуюся часть пространства. Равновесие и благополучие систем расселения достигается сопряжением ареалов концентрации производства и периферии.

Таким образом, схематично можно выделить три категории территорий:

- узловой район – крупный населенный пункт со своим непосредственным окружением, а при более высокой плотности хозяйственной деятельности и населения – агломерация;
- полосы расселения вдоль наиболее притягательных по совокупности условий участков пространства;
- периферия – расположена вдали от крупных центров и главных магистралей.

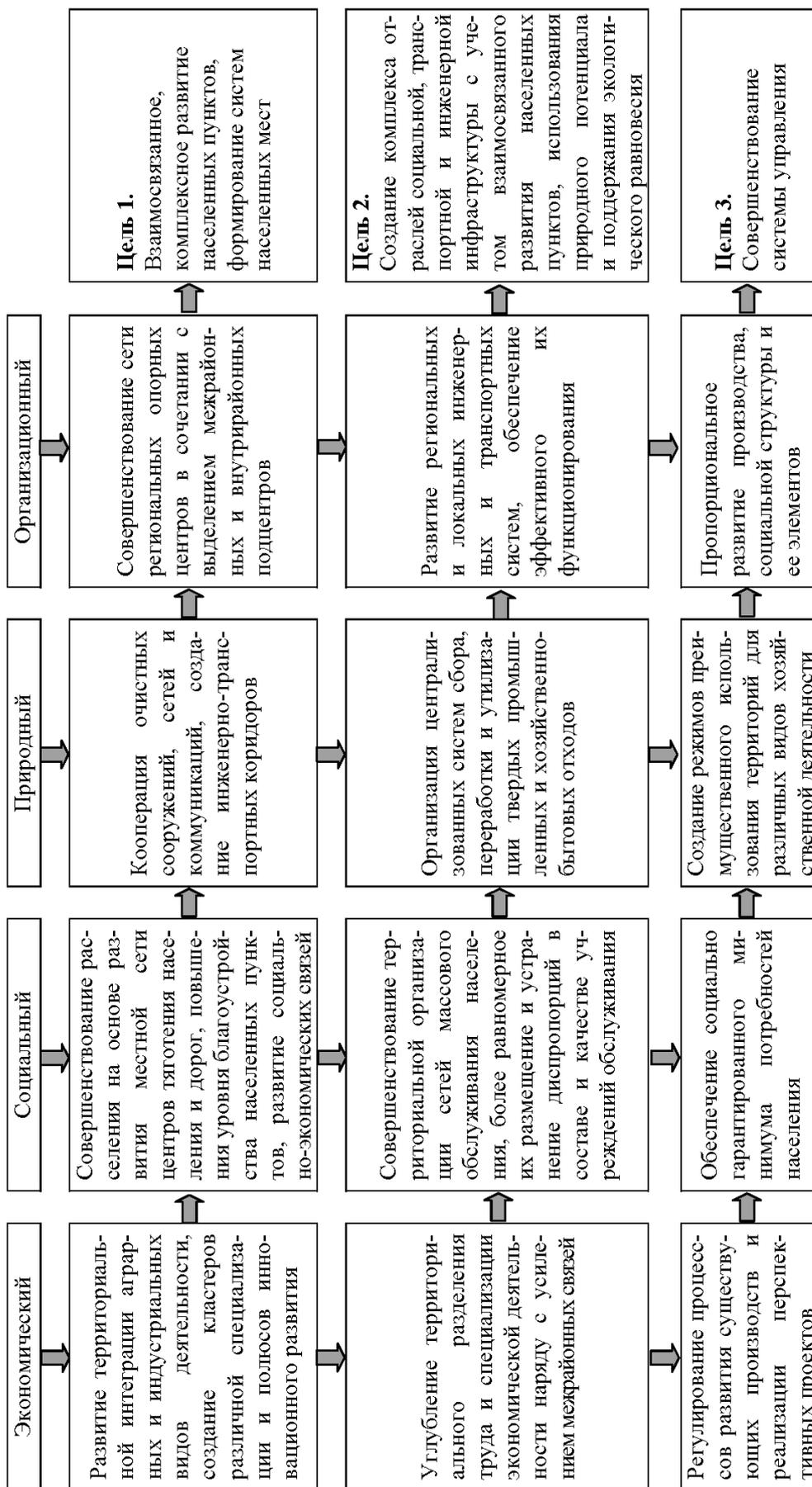


Рис. 1. Система целей концепции субфедерального административно-территориального деления

Основой взаимосвязанного развития населенных пунктов в рамках административно-территориальной единицы служат хозяйственные и бытовые связи. Необходимо отметить, что интенсивность связей между элементами пространства неодинакова, и в зависимости от этого они подразделяются на несколько типов: по целевому назначению, по массовости, по

направлению и по дальности. Что касается параметров значений основных показателей (численность населения, площадь территории, радиус доступности и т.д.), то единых и строгих критериев их установления не существует, поэтому приведем ряд усредненных значений по данным эмпирических исследований.

Оценка межселенных связей

Оценка территорий	Транспортная доступность (мин.)			Транспортная обеспеченность
	Трудовые связи	Культурно-бытовые связи	Рекреационные связи	
Благоприятные	до 45	до 60	до 60	железные дороги и автодороги I и II категории
Ограниченно благоприятные	45–60	60–90	60–120	автодороги III и IV категории
Неблагоприятные	более 60	более 90	более 120	автодороги V категории

Комплексное развитие района как важнейшая черта его хозяйства находит отражение в своеобразии производственной структуры, использования ресурсов, пропорциональности отраслей, их экономических и социальных связей и т.д. Это предполагает укрепление взаимодействия между отраслями специализации, обслуживающими отраслями и инфраструктурой в сочетании с развитием населенных

пунктов и поддержанием экологического равновесия в соответствии с общегосударственными задачами и местными условиями.

Иными словами, комплексность хозяйства – это взаимосвязь материального воспроизводства, воспроизводства человека и среды обитания под общим управляющим воздействием. Модель его функционирования можно представить в виде следующей схемы (рис. 2).



Рис. 2. Модель комплексного функционирования хозяйства

Важнейшую районообразующую роль играют отрасли специализации, поскольку именно они определяют характер развития и место территории в региональном разделении труда, оказывают активное влияние на решение социальных проблем. Специализация как возможность эффективного производства массовой продукции, которая имеет значительную долю в общероссийском и общерегиональном выпуске, обусловлена прежде всего местными условиями хозяйства (природно-климатические, экономико-географические, наличие крупных производственных фондов, трудовых ресурсов и т.д.). Выделяют также локальные отрасли, имеющие местное значение и удовлетворяющие нужды территории в экономически оправданных масштабах.

Обслуживающие отрасли призваны удовлетворять потребности хозяйства и населения. В сфере материального производства к ним относятся: строительство, транспорт, торговля, связь; в непроизводственной сфере – коммунальное хозяйство, образование, здравоохранение и др.

Достижение комплексности развития хозяйства невозможно без согласованных действий органов власти на федеральном, региональном и местном уровнях. Поэтому особого внимания требуют механизмы управления социально-экономическими процессами, такие как: разграничение полномочий между уровнями власти, становление и развитие гарантий местного самоуправления, политика в налоговой сфере и в области межбюджетных отношений, формирование системы стратегического планирования и др. [2].

Несмотря на то, что к настоящему времени в Российской Федерации полномочия между различными уровнями власти в целом разграничены, существует достаточно широкий круг вопросов, решение которых зависит от территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. К ним относятся лицензирование установленных видов предпринимательской деятельности, большая часть всех осуществляемых на территориях контрольно-надзорных полномочий, предоставление государственных услуг в сфере образования, здравоохранения и прочего, управление государственным имуществом и природными ресурсами, учет недвижимого имущества и регистрация прав на него, осуществление всех видов правоохранительной деятельности.

Решением этой проблемы, наряду с продолжением процесса «делегирования» полномочий федеральных органов исполнительной власти органам государственной власти субъектов Федерации, является определение механизмов ответственности за надлежащее исполнение переданных полномочий и конечные результаты работы по социально-экономическому развитию регионов.

Еще одним направлением модернизации регионального управления должно стать дальнейшее раз-

витие института местного самоуправления. Прежде всего, необходимо скорейшее введение в действие в полном объеме Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Этот инструмент должен и может сыграть важную роль как в социально-экономическом развитии регионов, так и в политическом развитии страны, вовлечении граждан в управление делами государства.

Однако практика реализации закона показала необходимость внесения в него изменений. Это связано с тем, что большинство органов местного самоуправления поселений путем заключения соглашений передали полномочия по решению вопросов местного значения органам местного самоуправления муниципальных районов и фактически самоустранились от исполнения возложенных обязанностей, продолжая, тем не менее, получать бюджетные средства на собственное содержание, не выполняя при этом законодательно закрепленные за ними функции.

Повышение эффективности муниципальных полномочий напрямую связано с укреплением финансовой самостоятельности муниципалитетов. В этой части требуется внесение в бюджетное и налоговое законодательство изменений, направленных на расширение доходной базы местного самоуправления путем увеличения количества и доли местных налогов в консолидированном бюджете, внедрения механизмов роста доходов местных бюджетов в зависимости от результативности действий органов местного самоуправления по наращиванию собственной доходной базы и реализации экономического потенциала территории.

Решение указанных задач зависит прежде всего от создания органами местного самоуправления благоприятного инвестиционного климата на своей территории, что связано с рациональным размещением производственной и социальной инфраструктуры в единой системе стратегического планирования в Российской Федерации. Мероприятия по созданию инфраструктурных объектов и осуществлению мер государственной поддержки реализации экономического потенциала регионов должны проходить в рамках синхронизированных в территориальном и временном разрезах федеральных (долгосрочных) целевых программ. В свою очередь, принятые на федеральном уровне программные документы должны задавать вектор соответствующим программным документам (стратегиям социально-экономического развития, документам территориального планирования, долгосрочным целевым программам) на региональном и местном уровнях, а в совокупности они призваны сформировать благоприятную среду для реализации инвестиционных проектов и программ бизнеса.

Резюмируя вышесказанное, необходимо отметить, что проблема модернизации административно-

территориального устройства не является только технической. Административно-территориальные единицы при правильном их формировании, с учетом объективных принципов районирования

и системы целей, направленной на решение реальных народно-хозяйственных проблем, приобретают большое конструктивное значение и могут обеспечить немалый экономический и организационный эффект.

Библиографический список

1. Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации / Министерство регионального развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: http://www.i-stroy.ru/docu/chronicle/kontsepsiya_strategii_sotsialno_yekonomicheskog/4914.html.

2. Концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации / Министерство регионального развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: <http://bujet.ru/article/38471.php>.