

ББК 65.050.14

О.В. Кожеевина, М.В. Сиротенко

Муниципальное образование как объект управления экономическим пространством региона

O.V. Kozhevina, M.V. Sirotenko

The Municipality as an Object of Management of Regional Economic Environment

В статье ставится вопрос рассмотрения муниципального образования как объекта управления экономическим пространством. Исследуются существенные признаки экономического пространства, определены различия в терминологическом содержании «регион» и «территория», что методологически осложняет исследование вопросов стратегического развития муниципальных образований. В современных экономических условиях логично выделять объектом управления не регион, а муниципальное образование как минимальный элемент экономической региональной системы, имеющий административные ресурсы управления и контроля. В связи с этим признается актуальной проблема обеспечения научно-методологического обоснования и практической реализации прогнозно-аналитической деятельности пространственной организации экономики на уровне муниципальных образований.

Ключевые слова: экономическое пространство, развитие регионов, административное деление, пространственное развитие муниципальных образований.

Рассмотрение понятия «регион» сегодня наиболее востребовано в современной экономической науке. Сторонники самого распространенного подхода, ссылаясь на Конституцию РФ, утверждают, что регион – это субъект Федерации. Вместе с тем понятие «регион» гораздо шире. Если ограничивать рамки региона только субъектом Федерации, тогда правомерно возникает вопрос, насколько рационально и обосновано такое понимание. Кроме того, на каком основании, в каких целях в современной экономике и политике вопросы, связанные с административно-территориальной единицей, сводятся к вопросам регионального развития? Отсутствие необходимых различий между административно-территориальной единицей, например субъектом Федерации и регионом, является серьезной методологической проблемой, влияющей на эффективность управления пространственным развитием определенной территории [8].

The article raises the question to consider municipality as an object of management of economic space. The researchers study essential indications typical of economic space, define differences in terms “region” and “territory” that methodologically complicates studying problems of strategic development of municipalities. In the modern economic conditions, it is logical to allocate not a region, but municipality as an object of management and a minimum element of the regional economic system with administrative resources management and control. In this connection the problem of providing scientific and methodological substantiation and practical realization of forecast-analytical activity of the spatial organization of the economy at the level of municipalities become urgent.

Key words: economic space, regional development, administrative division, spatial development of municipal formations.

Регион может пониматься как географическое пространство в границах, устанавливаемых: а) в соответствии с задачами конкретного исследования; б) в целях регулирования социально-экономических и иных общественно значимых процессов; в) в целях территориального охвата каким-либо общественно значимым институтом (судебные округа, школьные округа и т.п.); г) в целях разработки и реализации территориально ориентированной деятельности бизнеса (формирование региональных рынков, территориальная экспансия корпораций и т.д.); д) в целях проведения разовых политических кампаний (избирательных и др.) или обозначения территориально опосредованных интересов («красный пояс» первой половины 1990-х гг. и т.п.); е) в особых ситуациях (зона экологического бедствия, военных действий и т.п.). Для решения задач государственного и муниципального управления границы регионов устанавливаются в ареале деятельности соответствующих административно-территориальных

органов (федеральные округа, субъекты РФ, различные муниципальные образования). Таким образом, в России с начала 1990-х гг. и до настоящего времени термин «регион» в пространственном управлении социально-экономическим развитием обычно выступает синонимом словосочетания «субъект Российской Федерации».

По замечанию А.Г. Гранберга [1], в силу того, что регион – это многоаспектная и многофункциональная система, существует четыре парадигмы региона: *регион-квазигосударство*; *регион-квазикорпорация*; *регион-рынок (рыночный ареал)*; *регион-социум*. Регион как квазигосударство представляет собой относительно обособленную подсистему государства и национальной экономики (микросоциум, увеличение функций регионов (переход от Центра)). Регион как квазикорпорация представляет собой крупный субъект собственности (региональной и муниципальной) и экономической деятельности (регион – экономический субъект, контактирующий с крупными компаниями и корпорациями, формирующий собственные возможности саморазвития и конкурентоспособности (маркетинг территории)). Подход к региону как к рынку, имеющему определенные границы (ареал), акцентирует внимание на общих условиях экономической деятельности (предпринимательский климат) и особенностях региональных рынков различных товаров и услуг труда, кредитно-финансовых ресурсов, ценных бумаг, информации, знаний. Подход к региону как к социуму, т.е. общности людей, живущих на определенной территории, предусматривает воспроизводство социальной жизни (населения и трудовых ресурсов, образования, здравоохранения, культуры, окружающей среды) и развитие системы расселения. Данный подход шире экономического. Он включает культурные, образовательные, медицинские, социально-психологические, политические аспекты жизни регионального социума (качество жизни).

Рассматривая регион как объект стратегического управления, В.Е. Рохчин утверждает, что «...в общем случае под регионами можно понимать административно-территориальные образования страны разного ранга, выступающие результатом структурирования единого экономического пространства России» [5]. Однако, как справедливо замечает А.Н. Демьяненко [2], подобная позиция, несмотря на широкую распространенность и историческую преэминентность, не обоснована методологически. Отождествление границ региона как объекта стратегического управления с границами политических районов является значительным упрощением ситуации. Совпадение административных и социально-экономических границ в стратегическом управлении региональным развитием является скорее исключением, нежели правилом.

На этот факт также указывает П.А. Минакир [4], говоря о недопустимости уравнивания понятий «административно-территориальная единица» и «экономический регион», несмотря на признание того, что их географические очертания могут совпадать. Более того, одним из результатов развития национальной экономики и разделения труда является сближение экономических и административных регионов.

Методологически соотнося административную и собственно экономическую части региональной экономики, А.Н. Швецов и В.Н. Лексин используют синонимы «региональная система» и «территория». Под территорией они понимают «определенную часть социального (в первую очередь население) природного (в том числе природно-ресурсного и экологического), экономического, инфраструктурного, культурно-исторического и, наконец, собственно пространственного потенциалов государства, которая находится в юрисдикции субфедеральных или местных (муниципальных) органов власти» [3]. Данное определение учитывает административный ресурс социально-экономического развития, однако, как указывают сами авторы, «территория понимается как *совокупность* пространственно совпадающих частей социального, природно-ресурсного и иных потенциалов государства, по отношению к которой (совокупности) можно производить соответствующие *регулятивные* действия как со стороны государства, так и со стороны органов власти или самоуправления этой территорией. Повторим, что речь идет именно о совокупности, а не о системе» [3]. Это принципиальная позиция авторов, основывающаяся на исторической преэминентности регионального управления. В подтверждение своего мнения авторы указывают на искусственный характер связей в системах расселения, созданных в советские годы. В поддержку данной точки зрения можно также отметить, что подавляющее большинство субъектов Российской Федерации – территориально небольшие малоресурсные образования, лишенные производственной специализации и благоприятных условий для устойчивого комплексного развития [7]. В сложившемся федеративном устройстве России в основе районирования нет экономического принципа, и, таким образом, экономический район (регион) рассматривается как объект изучения, анализа, но не управления, тогда как именно воздействие на социально-экономическое развитие экономического региона способно решить задачу комплексного регионального развития.

Районирование по принципу выделения субъектов Федерации закреплено в Конституции РФ, а следовательно, прогнозно-аналитическая деятельность вкуче с разработкой и принятием целевых программ регионального развития страны осуществляется в границах административно-территориальных единиц. В таких условиях построение долгосрочных

планов экономического развития страны невозможно в отрыве от его территориального устройства.

Рассматривая экономическое пространство России как систему взаимосвязанных элементов, необходимо говорить о нескольких уровнях взаимодействия. При ранжировании экономического пространства нашей страны выделяют четыре уровня организации регионов, связывая их с территориальной организацией государства:

1. Экономические районы и межрегиональные ассоциации субъектов Российской Федерации.
2. Субъекты Российской Федерации.
3. Административные районы и приравненные к ним территории, например города областного значения.
4. Города, поселки и другие населенные пункты или их объединения типа сельских советов, а также районы крупных городов.

Таким образом, экономическое пространство региона с позиции системного подхода можно рассматривать как подсистему системы более высокого иерархического уровня (национальную экономику). В то же время единое экономическое пространство региона само является сложной системой и состоит из множества взаимосвязанных элементов (компонентов), выступающих как определенная целостность [2].

К сущностным признакам экономического пространства относятся: во-первых, географические характеристики местности, или территория как база пространственного потенциала в целом, ее масштабы, ресурсы, природно-климатические особенности, а также характер их влияния на экономическое и социальное развитие состояние территориального сообщества; во-вторых, экономика, социальная сфера, система хозяйственных и общественных связей на данной территории; в-третьих, территориальное сообщество людей, с разным уровнем эффективности использующее совокупность особенностей данного пространства в процессе хозяйственной, социальной, культурной и иной деятельности.

Поскольку управление региональным экономическим пространством неотделимо от административного деления, а в большей степени – от органов местного самоуправления, то низовым элементом региональной экономической системы логично считать муниципальные образования, в сферу ответственности которых на законодательном уровне внесены вопросы социально-экономического развития территории.

Согласно законодательству Российской Федерации управление социально-экономическим развитием региона осуществляется на уровне муниципальных образований, которые и должны быть объектом анализа, поскольку являются минимальным элементом экономической региональной системы, имеющей административные ресурсы управления и контроля. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет нормативное определение муниципального образования – это «городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения». Законодательно муниципальное образование – это территории, в пределах которых осуществляется местное самоуправление. Муниципальное образование, на которое распространяется юрисдикция органов местного самоуправления, наделяется соответствующей территорией в определенных границах.

В совокупности законов о местном самоуправлении, основным из которых является Федеральный закон №131-ФЗ, определяются нормативные механизмы социального развития административных единиц, механизмы экономического влияния, а также прописываются нормы контроля и корректировки экономического развития.

В крае, согласно данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю, имеется 794 муниципальных образования, из них 60 муниципальных районов, 11 городских округов, 723 поселения, из которых 6 городских, 717 сельских.

Концептуальной основой управления пространственным развитием муниципальных образований является комплекс прогнозно-аналитических документов, объединенных в стратегическую программу развития территории. Стратегическая программа – основной документ планирования, на основании которого органы местного самоуправления принимают бюджет. Иерархическая соподчиненность программ развития муниципальных образований органам управления более высокого уровня (региональным и федеральным) в идеале должна обеспечивать устойчивое социально-экономическое развитие. Однако, согласно данным Минрегионразвития России, на начало 2011 г. в Алтайском крае была принята схема территориального планирования субъекта Федерации, в большинстве муниципальных районов края приняты схемы территориального планирования муниципальных районов, и нет ни одного утвержденного генерального плана развития городского и сельского поселения.

Реестр документов стратегического планирования социально-экономического развития Алтайского края в числе целевых и отраслевых программ в большинстве случаев не содержит документов планирования пространственной организации экономики муниципальных образований, не разработаны индикаторы и показатели оценки эффективности пространственной организации региональной экономики. При разработке программ социально-экономического развития муниципального образования большое внимание должно уделяться повышению эффективности использования природно-ресурсной базы территории,

формированию и развитию инфраструктуры, человеческого потенциала. В идеале в основу муниципальной социальной политики должны быть заложены социальные законы и нормы.

Следовательно, муниципальное образование является объектом управления пространственным социально-экономическим развитием, как первичный элемент экономической системы региона и субси-

стема, характеризующаяся наличием структурных факторов и сущностных взаимосвязей между ними. Если учитывать данное обстоятельство при организации территориального стратегического планирования и управления, то эффективность реализации комплексных программ социально-экономического развития Алтайского края, да и всех регионов России, будет существенно более высокой.

Библиографический список

1. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. – 2-е изд. – М., 2001.
2. Демьяненко А.Н. Еще раз о стратегическом планировании социально-экономического развития регионов // Пространственная экономика. – 2006. – №1.
3. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. – 5-е изд. – М., 2009.
4. Минакир П.А., Демьяненко А.Н. Пространственная экономика: Эволюция подходов и методология // Пространственная экономика. – 2010. – №2.
5. Рохчин В.Е., Егоров И.И., Знаменская К.Н. Система стратегического планирования социально-экономического развития регионов России: теоретико-методологический аспект. – СПб., 2005.
6. Самарина В.П. Возможности и ограничения применения современных методов районирования территории России к задачам региональной экономики // Региональная экономика: теория и практика. – 2008. – №23 (80).
7. Чалдаева Л.А. Обеспечение национальных интересов России в процессе модернизации ее государственно-территориального устройства // Региональная экономика: теория и практика. – 2004. – №8 (11).
8. Ярулин И.Ф. Россия XXI века: Эра новых регионов? // Пространственная экономика. – 2005. – №3.