

ББК 65.049

*Л.А. Капустян, Е.Н. Сабына*

## **К вопросу о пространственной организации экономики региона**

*L.A. Kapustyan, E.N. Sabyna*

## **To the Question of the Spatial Organization of Regional Economy**

Рассматриваются проблемы неоднородности экономического пространства экономики региона и территориальная организация региона, а также связь между ними. Выявляются особенности территориальной организации и тенденции изменения системы административно-территориального деления Алтайского края. В качестве одной из мер преодоления неоднородности экономического пространства региона необходимо проведение эффективной региональной политики в сфере территориальной организации системы местного самоуправления.

**Ключевые слова:** пространственное развитие региона, региональное развитие, территориальная организация региона, административно-территориальное деление региона.

В новых экономических условиях многие исследователи говорят о разобщенности экономического пространства [1, с. 32–54]. Анализ пространственной трансформации российской экономики представлен в фундаментальных исследованиях известных ученых-регионалистов А. Г. Гранберга, П. А. Минакира, С. Ю. Глазьева, С. А. Суспицына [2; 3]. Разобщенность проявляется и в усилении дифференциального регионального развития, и в разрыве межрегиональных связей, что вызвало, по словам Л. Б. Вардомского, «сжатие пространства» [4; 5]. Происходящее усугубляется демографическими процессами. «Мы имеем дело с процессом демографического сжатия и реструктурирования пространства. Фактически происходит качественная реструктуризация человеческого состава того, что называется население» [6].

Большинство исследователей, рассматривая эти процессы на межрегиональном уровне, выделяют различия: в объемах создаваемого ВРП (внутреннего регионального продукта) на душу населения; по уровню урбанизированности территорий; по площади территории (между некоторыми регионами — в 300 раз); по численности (между некоторыми регионами — в 300 раз); по уровню бюджетных доходов; по стоимости основных фондов (в 100 раз); по объему промышленной и сельскохозяйственной продукции и т. д. [7].

The paper discusses the problems of heterogeneity of the economic space in the regional economy and the regional territorial organization, and the relationship between them. It identifies characteristics of the territorial organization and trends in changes in the system of administrative-territorial division of the Altai Territory. As one of the measures to overcome the heterogeneity of the regional economic space it is necessary to conduct an effective regional policy in the sphere of territorial organization of local self-government system.

**Key words:** spatial regional development, regional development, regional territorial organization, administrative-territorial division of the region.

Однако социально-экономическая дифференциация среди муниципальных образований внутри субъектов Федерации выражена не меньше, а иногда и больше [8, с. 106]. Особенно это прослеживается в агропромышленных регионах и регионах с «разреженностью» экономического пространства. Так, в Алтайском крае по природно-климатическим условиям можно выделить семь природно-климатических зон, отмечается разница между минимальным и максимальным значением доходов на душу населения — 45 раз, в объеме инвестиций — в 33 раза, по уровню хозяйственной освоенности сельские муниципальные образования различаются в 5 раз [9]. Последний показатель определяется главным образом производственно-хозяйственной специализацией районов.

Распределение населения между городом и селом в Алтайском крае имеет свою специфику, заключающуюся в нетипичной для среднего региона Российской Федерации высокой доле сельского населения, а именно в том, что почти каждый второй житель Алтайского края живет в сельской местности. Сельское население Алтайского края сконцентрировано главным образом (около 2/3 всего сельского населения) в населенных пунктах людностью свыше 1000 человек при удельном весе поселений данной группы в структуре сельских населенных пунктов — 21,8%. На фоне регионов Российской

Федерации и СФО это является специфическим моментом, поскольку в России в целом 94,3% сельских поселений — это населенные пункты с числом жителей до 1000 человек, в которых проживает почти половина сельского населения [10, с. 67].

Анализ размещения населения Алтайского края в сельской местности в разрезе районов показал их существующую дифференциацию по типу расселения. При средней для сельской территории края плотности населения 7,5 чел./км<sup>2</sup> различия районов по данному показателю достигают 7 раз (так, плотность населения в Чарышском районе — 2,2 чел./км<sup>2</sup>, а в Бийском — 16,2 чел./км<sup>2</sup>). По уровню хозяйственной освоенности территории крайние районы различаются в 5 раз (Михайловский — 3,5 населенных пункта на 1000 км<sup>2</sup>, Кулундинский — 17,7 населенных пункта на 1000 км<sup>2</sup>).

Различные соотношения поселений разной плотности, predeterminedенные главным образом производственно-хозяйственной специализацией районов, определяют специфику их поселенческой структуры. Так, в Ельцовском, Красногорском, Славгородском, Солонешенском, Чарышском районах населенные пункты с числом жителей до 200 человек составляют более половины всех населенных пунктов, а в Ключевском, Тюменцевском, Немецком национальном — их не более 10%.

Центрами местных систем расселения районов края выступают, как правило, административные центры. Чаще всего это крупные села с численностью населения более 2000 человек (20 районов) и более 5000 человек (29 районов), а также городские поселения (11) [11].

Анализ динамики структуры сельских поселений Алтайского края выявил тенденцию поляризации в размещении сельского населения региона. С одной стороны, наблюдается увеличение численности населения и, соответственно, удельного веса в структуре крупных поселений, с другой — вследствие сокращения населения растет доля мелких населенных пунктов — потенциальных «кандидатов» на статус населенного пункта без населения. В результате уменьшается численность промежуточных групп поселений (населенных пунктов людностью от 11 до 500 и от 1001 до 2000 человек). Перераспределение населения в пользу крупных поселений характерно для всех районов края.

Большинство малых городов и поселков городского типа имеют незначительный промышленный потенциал и являются административными центрами, а их основу составляют хозяйства, непривлекательные для инвесторов в силу различных причин. Все это осложняется неразвитостью инфраструктуры, как производственной, так и социальной, а также дотационностью местных бюджетов, что становится причиной массового оттока населения из сельских террито-

рий. Такое ослабление малых городов и сельских поселений приводит к тому, что Россия превращается «в «острова» относительного благополучия вокруг крупных населенных пунктов и автомобильных трасс на фоне всей остальной территории [12]. Процесс усиления неоднородности внутри субъектов Федерации, движимый рыночными отношениями, способствовал концентрации агрохозяйств на ограниченных территориях, прежде всего в пригородных зонах.

Характерные черты современного сельского хозяйства: хозяйственная и технологическая многоукладность, неравномерность и несогласованность в скорости и траектории перемещения сельских территорий на пространственно-временных осях. По мнению многих исследователей, препятствия на пути устойчивого развития сельских территорий выступают две группы проблем: социальные и инфраструктурного обустройства территорий. В числе наиболее острых проблем инфраструктурного обустройства сельских территорий — возведение жилья и развитие ЖКХ. Единой модели обустройства сельской жизни и одинакового эффекта от применения инструментов территориального регулирования может и не быть, так как очень различаются природно-климатические условия, разные регионы имеют различные траектории развития.

Неоднородность и поляризованность экономического пространства, то, что экономическое пространство не может развиваться равномерно, доказывает феномен крупных региональных промышленных центров [13].

Экономика спонтанно самоорганизуется в соответствии с моделью «центр — периферия» или по линии «центр — провинция — периферия» [14]. На внутрирегиональном уровне центрами роста являются в первую очередь крупные города и моногорода [15]. Конечно, высокая контрастность экономических и социальных показателей — это стимул к развитию экономики [16]. Но, во-первых, «полюса роста» могут служить и источниками неравенства, территориальных диспропорций, дезинтеграции. Негативные эффекты были рассмотрены в работах Г. Мирдаля. По его мнению, промышленность в прилегающих областях может быть сильно ослаблена в результате конкуренции, а также прилегающая область может лишиться наиболее трудоспособной части населения и значительной доли сбережений. Необходимо проведение соответствующей политики по преодолению тенденции стягивания ресурсов в «полюса роста», согласованию целевых установок. Наблюдаемая сверхцентрализация, по мнению академика РАН А. И. Татаркина, снижает общую эффективность, увеличивает фрагментарность пространства, а сохранение устойчивых высоких диспропорций в уровне социально-экономического развития вызывает необходимость проведения политики по стимулированию территориального

развития [17]. Также исходящие «импульсы роста» могут быть недостаточными для активизации прилегающих территорий в результате слабой связанности региона. Кроме этого, проводимая в настоящее время стимулирующая региональная экономическая политика может способствовать асимметрии пространственного развития региона.

Во-вторых, необходимо помнить, что «полюс роста», по мнению французского регионалиста Ж. Будвиля, — это не каждая территория, а только та, где есть развивающиеся отрасли. «Полюс роста» представляет собой комплекс динамично развивающихся отраслей, функционирующих в урбанизированной зоне. По его мнению, важным условием образования «полюсов роста» является наличие ведущей, т.е. ключевой отрасли промышленности, когда созданы условия для осуществления активной инновационной политики и достижения высокого уровня научно-технического прогресса. Однако необходимо синхронно возрождать и смежные отрасли, оказывающие формирующее и возрождающее влияние на региональную структуру.

Ориентируясь на поддержку «плюсов роста», нельзя забывать, что отсталые и депрессивные муниципальные образования — это не предприятия, которые можно ликвидировать, не учитывая издержки, связанные с переселением населения, нагрузку на общественную инфраструктуру в крупнейших городских агломерациях и т. д. Поэтому важна и проводимая политика выравнивания территорий региона, которая сокращает риск ухудшения социально-экономического развития муниципальных образований, способствует оптимизации социально-экономических процессов, но в краткосрочном периоде может приводить к снижению экономической эффективности.

Эффективная политика территориального развития способна не только сократить масштабы неравенства, но и обеспечить повышение темпов роста национальной экономики за счет более рационального использования ресурсного потенциала, недопущения снижения качества человеческого капитала. В том числе политика региона по снижению неоднородности может и должна выражаться в совершенствовании территориальной структуры. Влияние процессов укрупнения муниципальных образований на их финансовую самостоятельность показано в статье канд. экон. наук И. В. Стрижкиной [18]. Регионы, наряду с государством, обладают собственной целостной системой, своими интересами и самостоятельно принимают и реализовывают те или иные решения в отношении своей территории.

Влияние на неоднородность экономического пространства оказывает территориальная организация местного самоуправления. В настоящее время остается открытым и одним из самых сложных вопросов о критериях, лежащих в основе формирования территорий

муниципальных образований и определения их статуса. Среди различных возможных вариантов основным, по мнению большинства специалистов, должен быть тот, который учитывает взаимозависимость компетенции и территориальной организации местного самоуправления. Любое полномочие по любому предмету ведения осуществляется не в абстрактном пространстве местного самоуправления, а в конкретном муниципальном образовании, особенности которого определяют все основные параметры реализации компетенции [19]. Как отмечал Б. Грызлов, статус муниципального образования определяет его полномочия и те вопросы местного значения, которые соответствующие органы призваны решать. При этом речь должна идти именно о взаимозависимости. Попытки определить, что в этой связке первично — компетенция или территория, представляются бесперспективными [20].

С одной стороны, при определении предметов ведения того или иного муниципального образования необходимо исходить из объективно существующих в нем условий для их реализации. С другой стороны, определяя тип, границы, состав земель муниципального образования, следует руководствоваться характером и объемом его предметов ведения.

О двух аспектах требований к территориальной организации местного самоуправления говорит и А. А. Уваров: «При оптимизации территориальной основы местного самоуправления необходимо учитывать две противоположные зависимости. Одна из них, обусловленная экономической состоятельностью муниципальных образований, требует их укрупнения, другая, связанная с эффективным взаимодействием населения с органами местного самоуправления, требует локализации территорий муниципальных образований. Для разумного сочетания этих факторов необходима двухуровневая система муниципальных образований. Одновременно с этим для наличия дееспособных муниципальных образований следует ограничить нижний предел возможности населения определенной территории создавать свои муниципальные образования требованиями об определенном количестве постоянно проживающих там лиц» [21].

В истории развития местного самоуправления в России, и в частности его территориальной организации, можно выделить следующие особенности:

— административно-территориальное деление страны и территориальная организация местного самоуправления практически всегда совпадали;

— в истории чередовались периоды укрупнения и разукрупнения административно-территориального деления страны;

— при определении территорий административных единиц местного самоуправления использовались критерии численности населения;

— в сельской местности практически всегда существовала двухуровневая система территориальной организации местного самоуправления: община (одно село) — волость (несколько деревень).

Что касается Алтайского края, то за время его существования в административно-территориальном делении происходили большие изменения. Установившееся в момент образования административно-территориальное деление имело некоторые недостатки, поэтому для его упорядочения и улучшения проводилась большая работа: образование и разукрупнение районов и сельсоветов; утверждение рабочих поселков, переименование ряда административно-территориальных единиц; передача частей районов и сельсоветов в состав других районов и сельсоветов. Эта работа началась практически сразу же после выделения края в самостоятельную административную единицу и продолжается на современном этапе.

В развитии административно-территориального деления края выявлены следующие тенденции:

— на территории края постоянно чередуются процессы укрупнения и разукрупнения административно-территориальных единиц;

— в качестве критериев выделения территорий административных единиц учитывались в основном два показателя: численность населения и доступность территории; экономические критерии практически никогда в расчет не брались.

Процессы преобразования административно-территориального устройства края тесно связаны с поиском оптимальной системы управления, и такая система пока не установлена. Реформирование местного самоуправления было осуществлено на имеющейся административно-территориальной основе, не было принято во внимание то, что существующее административно-территориальное деление, созданное под другие цели, не приспособлено для организации системы именно муниципальных образований. Автоматически (без участия государства) установление оптимальной территориальной основы местного самоуправления произойти не может.

### Библиографический список

1. Щедровицкий П., Княгинин В. Современная национальная промышленная политика России : сборник материалов. — Вып. 29 (региональный аспект) [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.shkp.ru/lib/publications/69>.
2. Гранберг А. Г. Социально-экономическое пространство России: трансформационные тенденции и перспективы : цикл публичных лекций. — М., 2004.
3. Суспицын С. А. Концепция и методология измерения устойчивых пространственных трансформаций экономики России // Регион: экономика и социология. — 2009. — № 4.
4. Вардомский Л. Б. Проблемы регионального развития в контексте российского федерализма // Будущее российского федерализма: политический, этнический факторы (25–26 февраля 200 г.) [Электронный ресурс]. — URL: <http://federalmcart.ksu.ru/conference/konfer1/vardomskii.htm>.
5. Гранберг А. Г. Возможны ли распад или сжатие России? // Регион: экономика и социология. — 2011. — № 2.
6. Глазычев В. Глубинная Россия наших дней // Публичные лекции «Полит.ру», 16 сентября 2004 г. [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.polit.ru/article/2004/09/21/glaz>
7. Научная основа стратегии устойчивого развития Российской Федерации. — М., 2009.
8. Артоболевский С. С., Бакланов П. Я., Трейвиш А. И. Пространство и развитие России: полимаштабный анализ // Вестник Российской академии наук. — 2009. — Т. 79, № 2.
9. Лобова С. В., Чиняков Н. Н. Социально-экономическое развитие муниципальных образований Алтайского края: уроки кризиса // Региональная экономика: теория и практика. — 2011. — № 8.
10. Троцкий А. Я., Чертов Н. А. Региональная политика в агропромышленных регионах: теоретические и прикладные аспекты : монография. — Барнаул, 2003.
11. Сундеева М. А. Некоторые особенности современной социально-поселенческой структуры Алтайского края // Экономическая и социальная политика: теоретические и прикладные аспекты : сборник статей / под ред. А. Я. Троцкого, В. И. Крышки, С. И. Обиремко. — Барнаул, 2005.
12. За державу обидно... [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.opec.ru/909492.html>.
13. Harris C. D. The Market as a Factor in the Localization of Production // Annals of the Association of the American Geographers. — 1954.
14. Friedmann J., Alonso W. Regional Development as a Policy Issue // Regional Development and Planning. — Cambridge (Mass.), 1964.
15. Буфетова А. Н. Неравномерность пространственного развития: региональные центры и региональная периферия // Регион: экономика и социология. — 2009. — № 4.
16. Межевич Н. М., Жабреев А. А. Региональная дифференциация — фактор социально-экономического развития регионов // Экономика и управление. — 2011. — № 5.
17. Стрижкина И. В. Укрупнение муниципальных образований — результат реформирования местного самоуправления // Известия Алт. гос. ун-та. — 2011. — № 1.
18. Татаркин А., Лаврикова Ю., Высокинский А. Развитие экономического пространства Российской Федера-

ции на основе кластерных принципов // Федерализм. — 2012. — № 1.

19. Кацаев И. В. Местное самоуправление как способ влияния на социально-экономическую ситуацию в сельских территориях Ставропольского края // Вестник Сев.-Кавказ. гос. техн. ун-та. — 2006. — № 5.

20. Грызлов Б. В. Мы будем ставить вопрос об увеличении резерва на проведение реформы : выступление на се-

минаре-совещании представителей законодательных органов государственной власти субъектов РФ // Муниципальная власть. — 2005. — № 3.

21. Уваров А. А. Местное самоуправление в соотношении с государственной властью в Российской Федерации: проблемы развития и взаимодействия : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2003.