Александр ЖИДКИХ

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ЭКОНОМИЧЕСКОМУ РАЙОНИРОВАНИЮ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В условиях значительного неравенства уровней социально-экономического развития территорий, входящих в Российскую Федерацию, одним из возможных методов управления пространственным развитием региона является районирование. Особое значение имеет формирование территориальных кластеров как хозяйственной основы функционирования экономических районов в соответствии с их специализацией и приоритетными направлениями социально-экономического развития региона в целом. На основе анализа показателей, используемых для оценки деятельности органов власти на региональном и муниципальном уровне, автором сформирована система индикаторов, с помощью которых на примере Алтайского края выявлены региональные опорные центры и предложена новая схема экономического районирования.

Ключевые слова: индикаторы социально-экономического развития, интегральная оценка, кластер, районирование, региональная экономическая политика

Сегодня, когда основная цель государства заключается в обеспечении устойчивого роста экономики на основе ее инновационной модернизации, региональная политика становится одной из наиболее важных составляющих конструирования динамично развивающейся и конкурентоспособной хозяйственной системы. Между тем к настоящему времени сложилось большое количество разнородных пространственных элементов такой хозяйственной системы. Это и административно определенные формирования (федеральные округа, субъекты федерации, муниципальные образования), и специфические пространственные системы (экономические зоны различного типа, наукограды, кластеры и пр.). Такое разнообразие объектов управления в сфере пространственной экономики представляет собой серьезную проблему в достижении приоритетов экономического развития страны и ее регионов. Подобная ситуация связана с отсутствием единых, стратегически выстроенных концептуальных представлений о сущности, формах и долговременных приоритетах политики пространственного развития и его стратегирования[1].

[1] См.: *Швецов А.Н.* Роль государства в преобразовании социоэкономического пространства // Пространственная экономика. 2015. № 1. С. 38–61.

Одним из инструментов, содействующих повышению управляемости и эффективности развития территорий, а также приближения управляющих субъектов к объектам воздействия, является районирование. Учитывая, что на региональном уровне пространственного стратегирования нет однозначного представления о том, на какие части (помимо формальной сети муниципальных образований) может быть поделена территория региона и как это можно сделать, изучение проблем районирования представляется особенно актуальным. Оно существенно осложняется значительным неравенством уровней социально-экономического развития как самих субъектов Российской Федерации, так и отдельных территорий в пределах практически всех регионов России.

Одно из возможных решений с точки зрения повышения результативности управления пространственным развитием, в частности, на региональном уровне, которое близко смыкается с трендом районирования территорий, – выбор наиболее эффективных вариантов кластеризации производства, которая в последнее время становится важным направлением региональной политики и мощным источником экономического развития территорий.

Критериальные подходы к районированию субъекта Федерации

Методология районирования на субфедеральном уровне традиционно основывается на сравнительном анализе уровней социально-экономического развития территорий и их некой типизации. На первом этапе выявляется необходимый перечень индикаторов. Потребность в объективном анализе региональных ситуаций в России возникла в 2000-х гг., когда объем финансовой помощи, предоставляемой регионам из Центра, поставили в зависимость от результатов достижения целей стабильного воспроизводства, развития социального, природно-ресурсного, экологического, демографического и хозяйственного потенциала. Комплексная оценка финансовой самодостаточности и экономических потенциалов проводилась по методике и индикаторам, закрепленным в федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)» (прекратила действие).

Сегодня оценка деятельности органов власти на региональном и муниципальном уровнях осуществляется в соответствии с двумя указами Президента РФ от 21.08.2012 г. № 1199 и от 28.04.2008 г. № 607. Документы содержат 12 и 13 показателей соответственно по основным сферам, характеризующим уровень социально-экономического развития территории. Помимо этого, Постановлением Правительства РФ от 17.12.2012 г. № 1317 утверждена методика мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, которая содержит типовую форму доклада в разрезе 40 показателей. При таком разнообразии показателей не совсем понятен принцип их выбора, поскольку одни дополняют друг друга, другие дублируют, третьи не зависят от воздействия органов власти.

Хотя наилучшим вариантом был бы охват максимального числа различных аспектов регионального развития, практически целесообразно использовать ограниченное число репрезентативных показателей.

Предлагаемая нами для оценки уровня социально-экономического развития территории система показателей приведена в *таблице 1.*

Таблица 1

Показатели оценки уровня социально-экономического развития территории

<table>
<tr><th colspan="2">Показатели, характеризующие экономическую деятельность</th></tr>
<tr><td>Объем отгруженных товаров собственного производства, млн руб.</td><td>Объем отгруженных товаров собственного производства в расчете на одного трудоспособного, млн руб.</td></tr>
<tr><td>Объем продукции сельского хозяйства, млн руб.</td><td>Объем продукции сельского хозяйства в расчете на одного трудоспособного, млн руб.</td></tr>
<tr><td>Объем инвестиций в основной капитал, млн руб.</td><td rowspan="3">Объем инвестиций в основной капитал в расчете на душу населения, млн руб.</td></tr>
<tr><td>Численность населения в трудоспособном возрасте, чел.</td></tr>
<tr><td>Численность населения, чел.</td></tr>
<tr><th colspan="2">Показатели, характеризующие результаты экономической деятельности</th></tr>
<tr><td>Собственные доходы бюджета, млн руб.</td><td rowspan="4">Коэффициент общей финансово-экономической самостоятельности:
$K_{fi} = \frac{Y + P}{G - R}$, где
Y – общая величина денежных доходов населения
P – прибыль предприятий
G – общий объем расходов бюджета
R – собственные доходы бюджета</td></tr>
<tr><td>Сальдированный финансовый результат, млн руб.</td></tr>
<tr><td>Расходы консолидированного бюджета, млн руб.</td></tr>
<tr><td>Объем денежных доходов населения, млн руб.</td></tr>
</table>

Учитывая, что процессы социально-экономического развития весьма динамичны, имеют многоплановый и в большинстве своем противоречивый характер, на втором этапе необходимо дать обобщенную, комплексную оценку исследуемых процессов, а именно – использовать интегрированные индикаторы.

Для наших целей мы предлагаем использовать *метод многомерного шкалирования индикаторов.* Свод данных по частным показателям будем осуществлять по формуле многомерной средней (наиболее обоснованный из методов, часто применяемых для межрегиональных сопоставлений).

Для этого, в целях приведения показателей x_i^j в сопоставимый вид, по каждому из них рассчитываются нормированные индикаторы $\widetilde{x}$ по формуле:

$$\widetilde{x}_i^j = \frac{x_i^j}{\bar{x}} \qquad (1),$$

где

i – номер индикатора;

j – территория;

$\bar{x}$ – среднее значение индикатора по региону.

Затем рассчитывается обобщенный интегральный показатель (Y^j), характеризующий экономическое развитие как многомерное среднее нормированных индикаторов по формуле:

$$Y^j = \frac{\sum_{i=1}^{n} \widetilde{x}_i^j}{n} \quad (2),$$

где

Σ – сумма нормированных значений индикаторов;

n – количество нормированных индикаторов.

В результате определяется нормированная оценка коэффициента общей финансово-экономической самостоятельности *(K_{fi})* по формуле 1.

Территории по результатам графического анализа двух главных компонент (первой, представленной по горизонтальной оси, отражающей уровень экономического развития, и второй – размещенной по вертикали и представляющей собой финансово-экономическую самостоятельность) подразделяются на определенные зоны *(см. рис. 2).* Например, С.А. Суспицын[2] предлагает следующую градацию:

- неблагополучные регионы;
- хуже средних;
- проблемные регионы;
- регионы с приемлемыми средними характеристиками;
- регионы лучше средних;
- благополучные регионы[3].

Моделирование районирования будем осуществлять по формуле расчета потенциала поля расселения с учетом реальных расстояний по транспортным путям, предложенной В.С. Тикуновым[4], по аналогии с формулой тяготения Ньютона, которая выражает взаимодействие двух тел через произведение их масс, деленное на квадрат расстояния между ними.

Вместо показателей численности населения в нашем случае мы используем интегральные значения показателей, характеризующих экономическое развитие и финансово-экономическую самостоятельность территорий.

$$I = \frac{Y_1^j \times Y_2^j}{(D_1 - D_2)^2} \quad (3),$$

где

Y_1^j и Y_2^j – интегральные значения показателей, характеризующих экономическое развитие и финансово-экономическую самостоятельность двух территорий;

D_1 *и* D_2 – расстояние между центрами этих территорий.

В итоге мы получаем сетку экономических районов, в рамках которых выделяем ключевые отрасли специализации с целью создания вокруг них территориальных кластеров как одного из важнейших элементов управления региональным развитием.

---

[2] См.: *Суспицын С.А.* Барометры социально-экономического положения регионов России. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2004. С. 61.

[3] Там же.

[4] См.: *Тикунов В.С.* Моделирование в картографии: Учебник. М.: МГУ, 1997. С. 36.

Моделирование экономического районирования в Алтайском крае

Проиллюстрируем данный методологический подход на примере Алтайского края.

Алтайский край – один из 12 регионов Сибирского федерального округа Российской Федерации. На севере граничит с Новосибирской областью, на востоке – с Кемеровской областью, юго-восточная граница проходит с Республикой Алтай, на юго-западе и западе – государственная граница с Республикой Казахстан (протяженностью 843,6 км). Площадь территории – 168 тыс. кв. км (или около 1% территории России). Численность населения на начало 2014 г. – 2391 тыс. чел. (1,7% населения России).

Отличительной особенностью региона является высокая доля сельского населения 44,2% (в среднем по стране – 26,8%). Среднегодовая численность занятых в экономике – 1075 тыс. чел., или 43,3% от численности населения (1,6% общего числа занятых в экономике страны). К сферам специализации Алтайского края относятся: в производстве – сельское хозяйство (13,8% в структуре ВРП) и обрабатывающая промышленность (19,6%); в непроизводственной сфере – здравоохранение (5,9%) и образование (4,7%).

Анализ социально-экономического состояния Алтайского края, проведенный нами ранее, позволил сформулировать приоритетные направления развития региона[5] *(см. рис. 1).*

Рис. 1. Приоритетные направления социально-экономического развития Алтайского края

[5] См.: *Жидких А.А.* Обоснование приоритетов социально-экономического развития Алтайского края // Вестник алтайской науки. 2014. № 4 (22). С. 41–51.

Общий уровень дифференциации территорий наглядно демонстрирует *рисунок 2*. На наш взгляд, большой разброс показателей между территориями вызван чрезмерной дифференциацией самой региональной системы. В разное время и по различным основаниям в регионе сложилась мозаика разнородных административно определенных единиц, которые на сегодняшний день недостаточно правильно отражают хозяйственные и природные особенности, производственный профиль и задачи комплексного развития региона. Указанные обстоятельства, безусловно, не способствуют более широкому внедрению перспективных форм организации пространства и производства (например, кластеризация), затрудняют формирование региональных рынков, усложняют и ослабляют территориальное планирование и прогнозирование, хозяйственное и социальное самофинансирование.

Стратегия социально-экономического развития Алтайского края до 2025 г. с целью совершенствования пространственной организации региона предусматривает его разделение на 4 зоны экономического роста: Северо-Восточная, Юго-Восточная, Южная и Северо-Западная[6]. Достижение поставленной цели предполагает решение ряда задач:

- выравнивание территориальной неравномерности;
- формирование зон и центров экономического роста на базе крупных городов;
- перепрофилирование моногородов;
- повышение качества транспортной и инженерной инфраструктуры.

Инструментами реализации выделенных задач определены создание кластеров, особых экономических и промышленных зон.

Научные исследования по районированию Алтайского края немногочисленны и в силу экономической специализации региона в большей степени носят типологический характер[7], например, одна из последних работ посвящена распределению сельских территорий по аграрным ареалам[8].

Интересным опытом районирования является деление Алтайского края на 7 управленческих округов, перечень и состав которых утверждены распоряжением Администрации края[9]. За каждым округом закреплен заместитель Губернатора края, который во взаимодействии с государственными гражданскими служащими органов исполнительной власти региона осуществляет мониторинг социально-экономического положения в округе. Кроме того, в Алтайском крае существуют и другие варианты районирования, так или иначе связанные с системой управления отдельными сферами: образовательные округа[10], медико-географические зоны[11],

---

[6] Закон Алтайского края от 21.11.2012 г. № 86-ЗС «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Алтайского края до 2025 года».

[7] Более подробно см.: *Жидких А.А.* Виды районирования Алтайского края. Международная научно-практическая конференция «Роль аграрных реформ П.А. Столыпина в освоении Сибири и Дальнего Востока» / под общ. ред. М.П. Щетинина. Барнаул.: ООО ТЛ «Красный угол», 2010. С. 144–167.

[8] См.: *Троцковский А.Я., Мищенко И.В.* Пространственные аспекты развития социально-экономической среды сельских территорий Алтайского края: методика, результаты, регулирование / под ред. А.Я. Троцковского. Барнаул: Изд-во Алтайского университета, 2013.

[9] Распоряжение Администрации Алтайского края от 01.06.2015 № 157-р.

[10] URL:http://www.ooak.akipkro.ru/.

[11] Постановление Администрации Алтайского края от 30.03.2011 № 154 (ред. от 15.05.2015 г.) «Об утверждении Программы модернизации здравоохранения Алтайского края на 2011-2016 годы».

избирательные округа[12], межрайонные инспекции федеральной налоговой службы по Алтайскому краю[13].

Таким образом, на сегодняшний день в системе территориального управления Алтайским краем существует *несколько действующих и не совпадающих между собой схем деления региона на составные части*, что затрудняет проведение согласованной экономической и социальной политики.

Еще одной важной особенностью реформирования системы управления на региональном уровне в отношении административно определенных единиц является *следование федеральному тренду укрупнения территорий*. С 2008 г. в Алтайском крае произошло объединение 3 городов: Змеиногорска, Славгорода и Камня-на-Оби с одноименными районами, причем статус городского округа сохранил лишь Славгород. Змеиногорск и Камень-на-Оби перешли в разряд городских поселений районного значения. Преобразования могут продолжиться в отношении других городов: Алейск, Бийск, Заринск, Рубцовск.

На *рисунке 2* приведены результаты нашей интегральной оценки показателей, характеризующих экономическое развитие и финансово-экономическую самостоятельность территорий Алтайского края по итогам 2014 г. по четырем группам.

Удаленные (приграничные) территории – расположены на границах с соседними регионами, характеризуются низким уровнем социально-экономического развития, финансовой устойчивости, плотности населения и доступности (периферийность). Промышленность практически отсутствует, основная специализация – сельское хозяйство и туризм.

Сельскохозяйственные территории, где занимаются в основном традиционным производством первичного сырья и его переработкой. Основанием для выделения данной группы является средний уровень социально-экономического развития и финансовой устойчивости.

Переходные территории – имеют развитый промышленный сектор, основанный на средне-технологичных производствах, ориентированных на потенциал и развитие преимуществ, связанных с местной специализацией.

Опорные территории, отличающиеся относительно высоким уровнем развития; в основном это города – промышленные центры и крупные муниципальные районы с диверсифицированной экономикой.

Проведенные нами расчеты по формуле 3 позволили смоделировать новую сетку экономических районов, которая состоит из 4 экономических районов и 10 подрайонов: Приобский (Барнаульский, Каменский, Заринский, Алейский); Бийский (Бийский, Белокурихинский); Рубцовский (Рубцовский, Змеиногорский); Кулундинский (Славгородский, Благовещенский) *(см. табл. 2).*

Данная схема отличается от предложенной в Стратегии социально-экономического развития Алтайского края до 2025 г. Ее основу составили методы математического анализа конкретной системы показателей, в результате чего *выявлено большее количество опорных центров, получено более дробное деление и различный состав территорий в группах.*

---

[12] Постановление Алтайского краевого Законодательного Собрания от 04.07.2011 г. № 360 «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов, образуемых для проведения выборов депутатов Алтайского краевого Законодательного Собрания».

[13] URL: https://www.nalog.ru/rn22/apply_fts/#t1.

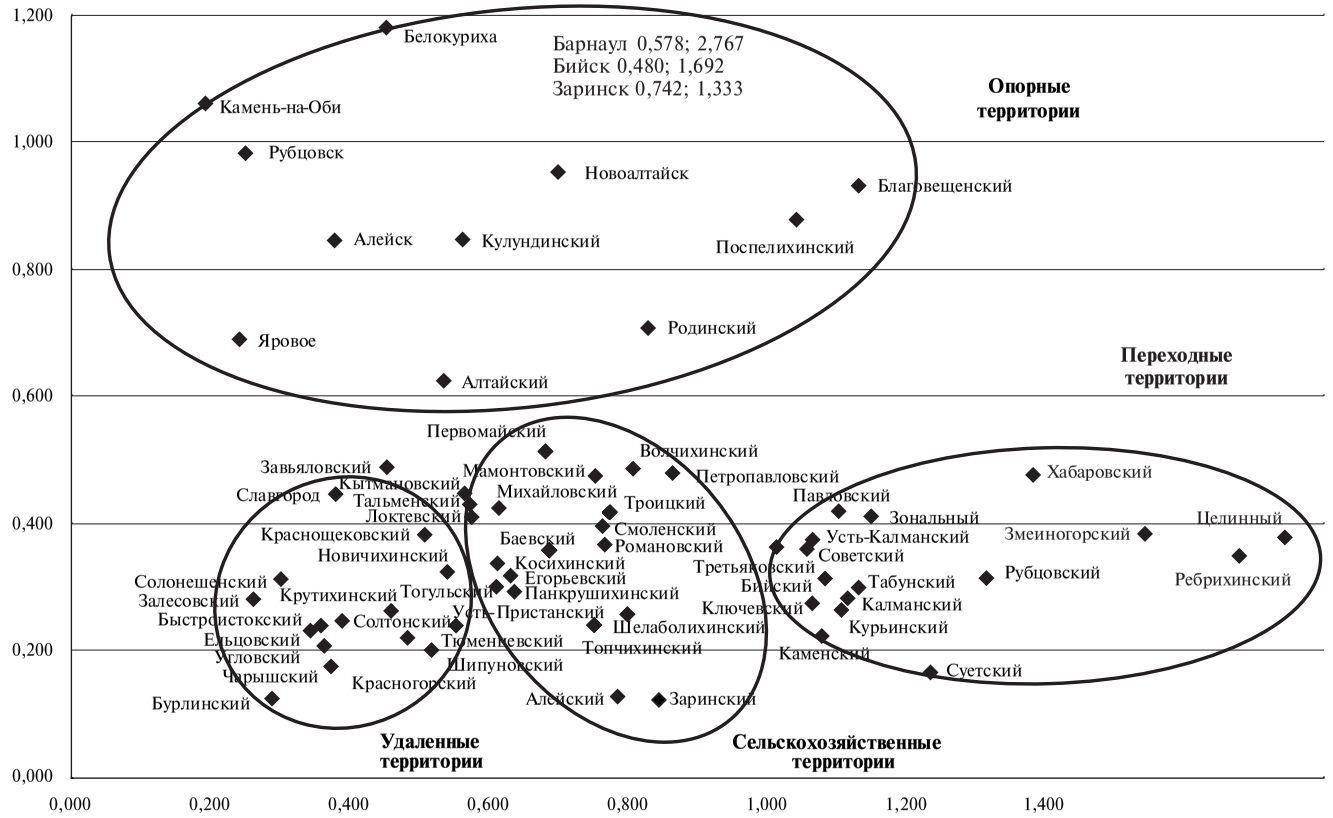

Рис. 2. Группировка территорий Алтайского края по результатам интегральной оценки показателей, характеризующих экономическое развитие и финансово-экономическую самостоятельность

Таблица 2

Направления развития территорий и формирования перспективных территориальных кластеров

Экономический район (подрайон)	Направления развития	Кластеры
1. Приобский		
1.1 Барнаульский	высокотехнологичная медицина и реабилитация, производство продуктов питания, образовательные услуги, наука, производство строительных материалов, транспортно-логистическая инфраструктура (автомобильный, железнодорожный, водный, воздушный), машиностроение и металлообработка, бизнес-инфраструктура, культура, торговля, сельский туризм	медицинский; пищевых продуктов; строительных материалов; энергомашиностроения и энергоэффективных технологий; лесоперерабатывающий
1.2 Заринский	черная металлургия, производство продуктов питания, производство строительных материалов, сельский туризм	
1.3 Алейский	сельское хозяйство, производство пищевых продуктов, транспортно-логистическая инфраструктура (автомобильный, железнодорожный, водный), обработка древесины и производство изделий из дерева, производство строительных материалов	
1.4 Каменский	сельское хозяйство, производство пищевых продуктов, обработка древесины и производство изделий из дерева, транспортно-логистическая инфраструктура (автомобильный, железнодорожный, водный), туризм	
2. Рубцовский		
2.1 Рубцовский	сельское хозяйство, производство пищевых продуктов, производство машин, транспортных средств и оборудования, металлургическое производство, обработка древесины и производство изделий из дерева, текстильное и швейное производство, транспортно-логистическая инфраструктура (автомобильный, железнодорожный), приграничное сотрудничество, туризм	пищевых продуктов; добычи рудных материалов; аграрного машиностроения; лесоперерабатывающий
2.2 Змеиногорский	сельское хозяйство, добыча и обогащение руды и прочих полезных ископаемых	
3. Кулундинский		
3.1 Славгородский 3.2 Благовещенский	сельское хозяйство, производство пищевых продуктов, химическое производство, производство оборудования, транспортно-логистическая инфраструктура (автомобильный, железнодорожный), приграничное сотрудничество, туризм	пищевых продуктов; химических веществ; туристско-оздоровительный
4. Бийский		
4.1 Бийский	химическое производство, фармацевтическое производство, производство продуктов питания и биологически активных добавок, сельское хозяйство, производство строительных материалов, производство готовых металлических изделий, транспортно-логистическая инфраструктура (автомобильный, водный, железнодорожный), туризм	биофармацевтический; пищевых продуктов; строительных материалов; санаторно-курортного отдыха и туризма
4.2 Белокурихинский	санаторно-курортное лечение, туризм и отдых, производство пищевых продуктов, сельское хозяйство	

* * *

Очевидно, что большие (укрупненные) территориальные образования на региональном уровне имеют определенные преимущества перед небольшими. Прежде всего это касается круга и величины производственных ресурсов, в частности, трудовых, набора отраслей специализации и объемов производства, уровней экономического, а значит, и социального развития, относительной финансово-бюджетной обеспеченности и привлекательности предпринимательского климата. В этой связи мы полагаем, что именно они должны стать *основным объектом региональной экономической политики*.

На уровне субъекта Федерации в решение вопросов, относящихся к проблематике развития муниципальных образований, вовлечены, с одной стороны, органы исполнительной власти, с другой – ряд специально созданных институтов.

Органы исполнительной власти финансируют те виды деятельности, которые входят в круг их полномочий, а также осуществляют строительство объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры (в Алтайском крае это происходит в рамках краевой адресной инвестиционной программы и федеральных целевых программ). Деятельность же специально созданных профильных институтов связана с более конкретными задачами. Так, КГБУ «Алтайский центр кластерного развития» занимается организацией мониторинга существующих кластеров, сопровождением проектов и программ их участников, созданием элементов инновационной инфраструктуры. В перечне задач КАУ «Алтайский центр государственно-частного партнерства и привлечения инвестиций» – комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований и маркетинг территорий, привлечение инвестиций, развитие инфраструктурных проектов на основе механизмов государственно-частного партнерства.

Основная проблема заключается в том, что *принятая во многих программных документах политика развития региона на основе кластерного подхода не согласуется с существующей системой финансирования муниципалитетов.* Иными словами, инвестиционные приоритеты территории в большей степени носят социальный характер и в меньшей – связаны с интересами хозяйствующих субъектов. В этой связи мы полагаем необходимым найти разумный баланс этих интересов.

Учитывая, что неоспоримым достоинством кластерной идеологии является возможность выявления в структуре территории отсутствующих звеньев, необходимых для ее устойчивого развития, органы власти могут принимать решения по размещению объектов транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры. Таковые играют роль «опор» в связях между элементами объектов производственного назначения, необходимых для полноценного функционирования и развития на той или иной территории. Это, безусловно, требует разработки специальных программных документов и перехода от традиционных иерархических управленческих и иных отношений между органами власти, хозяйствующими субъектами и гражданами в сторону сетевого управления, которое предполагает вовлечение широкого круга участников из государственных, частных и общественных структур, интенсивно взаимодействующих друг с другом в рамках различных переговорных схем.