

УДК 338.92
ББК 65.9(2Р)-2
Т 654

Рецензенты:

д.э.н. А.С. Новоселов, ИЭОПП СО РАН;
д.э.н. С.Н. Бочаров, Алтайский филиал РАНХиГС;
д.э.н. С.В. Лобова, АлтГУ

Работа выполнена в рамках научного проекта 0325-2016-0008 «Экономика Сибири и ее регионов в условиях внешних и внутренних вызовов и угроз: методология, тенденции, прогнозы»

Т 654 **Трансформационные процессы и формирование конкурентных преимуществ в Алтайском крае** / Троцковский А.Я., Родионова Л.В., Сергиенко А.М. и др. / под ред. А.Я. Троцкого. – Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2017. – 424 с.

ISBN 978-5-89665-312-7

В монографии изложены методологические и методические основы исследования регионального экономического пространства в контексте его конкурентоспособности. Выявлены трансформационные сдвиги в экономике края в свете формирования конкурентных преимуществ на различных её этапах. Охарактеризовано состояние и проблемы модернизации промышленности края. Дана характеристика ключевых конкурентно значимых факторов регионального роста, в числе которых инвестиции, инновации, качество и эффективность использования трудового потенциала, доходы населения, внешнеэкономическая деятельность. Проведена идентификация пространственных аспектов развития экономики и социальной сферы края. Дана оценка локальной асимметрии регионального развития, в том числе в городской и сельской подсистемах, на сельском рынке труда. Раскрыты основные черты и трансформация ключевых элементов центропериферийной структуры алтайского села. Проанализированы отдельные аспекты механизма регулирования пространственного развития экономики Алтайского края.

Монография представляет интерес для специалистов, работающих в области региональной экономики и управления, преподавателей, аспирантов, магистрантов, а также всех тех, кому небезразлична судьба Алтайского края.

Авторский коллектив:

д.с.н., проф. Троцковский А.Я. – введение, гл. 1–3, 5, 13, п. 4.2, 12.1, 14.2, 14.3, вместо заключения; Wust A. (Германия) – п. 6.3; д.э.н. Бородин В.А. – п. 4.1; магистр экономики Голотвин Д.Н. – п. 4.2; к.э.н. ДеГраф О. – п. 7.1, 12.3; магистр экономики Долженко И.А. – п. 6.1; к.э.н. Жидких А.А. – п. 6.2, 14.4; магистр социологии Иванова О.И. – п. 8.3, 12.2; к.э.н. Каплинская И.Е. – гл. 10; к.э.н. Капустян Л.А. – п. 12.1; к.э.н. Мищенко И.В. – гл. 13, п. 1.3, 1.4; к.т.н. Мочалов В.М. – п. 3.4, 3.5; к.э.н. Наземцева Ю.Ю. – гл. 2, п. 1.2, 14.2, 14.3.; к.э.н. Обиремко С.И. – п. 4.2; магистр экономики Перекаренко Ю.А. – п. 3.2, 7.2; к.с.н. Родионова Л.В. – п. 7.1, 8.1, 8.2, 12.3; д.с.н. Сергиенко А.М. – гл. 9, п. 6.3, 8.3, 12.2; к.э.н. Стрижкина В.Н. – гл. 11; к.э.н. Стрижкина И.В. – гл. 11; Сундеева М.А. – гл. 5, п. 7.1, 12.3; Супонина И.В. – п. 3.4, 3.5; к.и.н. Троцковская В.А. – п. 14.1; д.э.н. Шваков Е.Е. – п. 5.1.

ISBN 978-5-89665-312-7

УДК 338.92
ББК 65.9(2Р)-2
© ИЭОПП СО РАН, 2017 г.
© Коллектив авторов, 2017 г.

РАЗДЕЛ IV.

ИДЕНТИФИКАЦИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ АЛТАЙСКОГО КРАЯ
В СВЕТЕ КОНКУРЕНТНЫХ ПРЕИМУЩЕСТВ: ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ АСПЕКТ**Глава 12.**
ОЦЕНКА ЛОКАЛЬНОЙ АСИММЕТРИИ
РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ**12.1 СТРУКТУРА И СДВИГИ В РАЗВИТИИ ГОРОДОВ КРАЯ**

Сегодня нет нужды повторять ставшее традиционным утверждение о ведущей роли городов, прежде всего крупных и крупнейших, в социально-экономическом развитии регионов. В 2010 г. данное представление было даже положено в основу пространственной стратегии развития страны, согласно которой перспективы развития оставались за регионами, имевшими агломерации с населением свыше 1 млн человек.

Алтайский край не может быть отнесен к регионам со средней и, тем более, высокой степенью урбанизации. Сеть городов в крае развита относительно слабо. Она формировалась на разных этапах освоения края с заметными временными разрывами, к тому же необходимо учитывать сельскохозяйственную специализацию региона, которая не могла не повлиять на развитие городских территорий.

Несмотря на то что доля городского населения в общей численности населения края неуклонно растет, этот показатель увеличился с 48,8% в 1989 г. до 53,2% в 2016 г., при этом он остается существенно ниже среднероссийского (74,2% в 2013 г.) – таблица 12.1.

Таблица 12.1

Динамика численности городского населения Алтайского края в 1989–2016 гг.

Показатели	1989	1996	2000	2005	2010	2016	2016 г. к 1989, %
Число городов всего, ед.	12	12	12	12	12	12	100
Численность населения – всего, чел.	2630656	2688035	2651628	2539430	2419755	2376774	90,3
в том числе: численность городского населения, чел.	1282658	1285984	1262300	1315268	1248476	1263417	98,5
доля городского населения, %	48,8	47,8	47,6	51,8	51,6	53,2	x
Темпы роста численности городского населения, %	100,0	100,3	98,2	104,2	94,9	101,2	x

При этом темпы роста городского населения сокращаются. Это отражает общую тенденцию замедления темпов роста городского населения во всех странах, что свидетельствует об исчерпании ресурсов пополнения городского населения¹.

¹ Белкина Т.Д., Минченко М.М., Ноздрин Н.Н., Протокалистова Л.В., Щербакова Е.М. Мониторинг состояния и проблемы развития городов России в годы реформ // Проблемы прогнозирования. – 2011. – № 2. – С. 83–102.

Пропорция городских жителей в значительной мере зависит от географических, природно-климатических условий и от возможностей эффективного ведения сельского хозяйства. Но при различиях в уровне урбанизации общей чертой развитых стран стало отсутствие динамики в ней¹.

Заметим, что неблагоприятная экономическая ситуация сказалась на численности городского населения края в заметно большей степени, чем в России. Так, в 2003 г. по сравнению с 1989 г. городское население края сократилось на 1,2%, в России хотя и незначительно, но увеличилось (на 0,6%)².

Отмеченный выше относительный рост городского населения сочетался с его абсолютным сокращением. За анализируемый период произошло сокращение городского населения в абсолютном выражении на 1,5%, при том что в целом население края уменьшилось на 9,7% (см. табл. 12.1).

Свое сдерживающее влияние оказали два главных фактора: меньшая интенсивность миграционного оттока из городов по сравнению с селом и проведенные административные преобразования. В результате реформы местного самоуправления (2003 г.) доля городского населения в 2005 г. увеличилась на 4,2% в связи с преобразованием части городов в городские округа и включением в их состав пригородных территорий (см. табл. 12.1).

Городская система края характеризуется видовым разнообразием городов³ и включает в себя четыре мельчайших города численностью до 20 тыс. чел. (Белокуриха, Змеиногорск, Горняк, Яровое); четыре малых города численностью от 20 до 50 тыс. чел. (Камень-на-Оби, Славгород, Алейск, Заринск); один средний город с численностью от 50 до 100 тыс. чел. (Новоалтайск); два больших города с численностью от 100 до 250 тыс. чел. (Бийск, Рубцовск) и один крупный город – Барнаул, с численностью свыше 500 тыс. чел. Из них 9 городов краевого значения и три (Горняк, Змеиногорск, Камень-на-Оби) районного значения.

Сокращение численности населения происходило не во всех городах края. Наблюдалась устойчивая тенденция к концентрации населения в столице края – г. Барнауле – на 5,6% и городе-спутнике Новоалтайске – на 36,3%. Также увеличилась численность города-курорта Белокуриха – на 4,4%. В остальных городах края произошло сокращение численности населения. Наибольшие темпы сокращения наблюдались в городах Горняк и Яровое (17,6 и 17% соответственно). Высокие темпы сокращения численности населения за исследуемый период отмечены в Рубцовске (14,8%), Змеиногорске (13,6%), Славгороде (12,9%)⁴, Бийске (12,6%). Незначительные

¹ Коломак Е.А. Ресурс урбанизации в России // Пространственная экономика. – 2015. – № 4. – С. 59–74.

² Коломак Е.А. Городская система России // Регион: экономика и социология. – 2016. – № 1. – С. 235.

³ В соответствии с Законом Алтайского края «Об административно-территориальном устройстве Алтайского края» от 01.03.2008 г. № 28-ЗС ст. 13 городом считается – «населенный пункт с численностью населения не менее одиннадцати тысяч человек, из которых не менее 85% – работники сферы промышленного производства, сферы обслуживания и члены их семей, на территории которого имеются промышленные предприятия, объекты строительства, железнодорожные узлы, предприятия по переработке сельскохозяйственной продукции, военные и другие экономически важные объекты, являющиеся экономическим и культурным центром, имеющие важное промышленное, социально-экономическое, историческое значение, перспективы дальнейшего экономического развития и роста численности населения».

⁴ В 2012 г. по решению органов власти в Славгородский городской округ включили жителей окружающего района, что привело к заметному увеличению его численности.

темпы сокращения численности имели место в городах Камень-на-Оби (1,6%), Алейск (5,9%), Заринск (6,4%).

В результате за рассматриваемый период два города (Заринск, Яровое) перешли в группу городов с меньшей людностью. Городу Славгороду удалось удержать свои позиции только благодаря административным преобразованиям. Города Змеиногорск (2009 г.) и Камень-на-Оби (2016 г.) понизили свой статус в результате исключения из списков городов краевого значения.

Как отмечают исследователи, среди городов отмечалась пестрая картина. В главном городе края Барнауле между последними переписями отмечено снижение численности населения. При этом в городском округе наблюдалось увеличение населения, что свидетельствует об активной субурбанизации. Именно населенные пункты городских округов в первую очередь демонстрируют высокие темпы прироста населения. Такая же ситуация отмечается в пригородах городов второго порядка – Бийске и Рубцовске. Много населенных пунктов увеличивших свою людность отмечается, прежде всего, в районах Барнаульской городской агломерации – Павловском, Первомайском, Тальменском и Калманском.

Для Алтайского края характерна поляризация региональной системы расселения. На краевом уровне положительную динамику демонстрируют, прежде всего, населенные пункты Барнаульской городской агломерации и пригородные поселения больших городов. На районном уровне при общем сокращении населения меньшие темпы уменьшения численности отмечаются у районных центров¹.

Очевидно, что сформировавшаяся структура городов в силу разнообразия ее элементов является бесспорным преимуществом сети расселения края.

В числе позитивных тенденций следует отметить концентрацию городского населения в столице региона с 46,9% в 1989 г. до 50,3% в 2016 г. Это, с одной стороны, укрепляет агломерационный потенциал экономики края, а с другой стороны, содействует ее росту, в силу выполняемых Барнаулом столичных функций.

Вместе с тем настораживает факт потери населения и снижения статуса районно-образующих центров края, что может сказаться негативным образом на развитии алтайского села².

Особое место в системе расселения края занимает Барнаульская агломерация. По своей природе городская агломерация является сложной социально-экономической системой, формирующейся – и это крайне важно – естественным образом при наличии определенных предпосылок. Соглашение об образовании Барнаульской агломерации³,

¹ **Борисенко М.А.** Современные тенденции трансформации системы расселения в Алтайском крае. География и регион: материалы междунар. науч.-практ. конф. (23–25 сентября 2015 г.): в 6-ти томах / Перм. гос. нац. исслед. ун-т. – Пермь, 2015. – Т. II: Социально-экономическая география. – 320 с.

² Влияние малых, так называемых аграрных городов, на развитие села было раскрыто в монографии «Социально-территориальная структура региона: строение и основные тенденции трансформации». См.: **Троцкий А.Я., Родионова Л.В., Сергиенко А.М. и др.** Социально-территориальная структура региона: строение и основные тенденции трансформации. – Новосибирск, 1997. – 249 с.

³ Барнаульская агломерация зарегистрирована Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Алтайскому краю 12 ноября 2012 г. как некоммерческая организация Ассоциация «Барнаульская агломерация интеграционного развития территорий». Как отмечается в соглашении об образовании Барнаульской агломерации между Барнаулом, Новоалтайском и Первомайским районом, стороны договорились о создании в Алтайском крае компактной пространственной группировки населенных пунктов, обладающих промышленными, транспортными, торговыми, культурными и социально-бытовыми связями. Принятые сторонами решения позволили проводить согласованную политику в финансово-экономической, градостроительной и социальной сферах, развивать совместно инженерную и транспортную инфраструктуры и формировать единую планировочную структуру близлежащих насе-

в состав которой вошли города Барнаул и Новоалтайск, а также Первомайский район, лишь закрепило сложившиеся многолетние экономические и культурно-бытовые связи между упомянутыми муниципальными образованиями.

В числе наиболее значимых предпосылок формирования Барнаульской агломерации – развитая транспортная инфраструктура как необходимое условие формирования и укрепления горизонтальных связей между муниципальными образованиями – элементами агломерации.

Развитие последних в едином территориальном комплексе оказалось возможным благодаря наличию крупного Барнаульско-Алтайского железнодорожного узла и автомобильной сети.

Немаловажно и сравнительно высокое качество транспортной сети – особенностью железнодорожной сети является преобладание магистралей федерального значения, предназначенных для осуществления межрегиональных и транзитных связей. Железнодорожные пути включают в себя три двухпутных электрифицированных и пять однопутных неэлектрифицированных участков. Это два выхода на Казахстан, выходы на Новосибирск и Кузбасс. В состав автомобильной транспортной сети, в свою очередь, входят две федеральные дороги: М-52 («Чуйский тракт» – Новосибирск – Монголия) и А-349 с выходом на Казахстан.

Что же касается производственных связей, имеющих многолетнюю историю, то, как известно, сельскохозяйственная продукция, производимая на территории Первомайского района, перерабатывается и реализуется в соседних городах и, прежде всего, в краевом центре. На территории Первомайского района распложено 43 тысячи садовых участков жителей Барнаула и Новоалтайска. Естественно, перечень производственных связей в агломерации гораздо шире, но отследить их с помощью современной статистики затруднительно¹.

Для Барнаульской агломерации характерна трудовая маятниковая миграция населения, выполняющая функции скрепа при формировании единого рынка труда агломерации. По имеющейся информации, около 10% трудоспособного населения города Новоалтайска работает и учится в городе Барнауле. Из 22 тысяч трудоспособного населения Первомайского района около 7 тысяч работают в Барнауле и Новоалтайске, служат в войсковых частях; 4,5 тысячи жителей Барнаула трудятся на предприятиях и в учреждениях города Новоалтайска и Первомайского района.

Существенным фактором, способствующим усилению агломерационных процессов, являются сложившиеся социально-культурные и бытовые связи населения.

Часть населения города Новоалтайска и Первомайского района получает медицинские услуги (особенно высокотехнологичные) в учреждениях краевого центра. Население окружающих территорий посещает торговые предприятия и учреждения культуры города Барнаула и т.д.

Барнаульская агломерация состоит из двух территориальных частей, разделенных широкой (до 11 км) поймой р. Обь.

Площадь агломерации – около 4,6 тыс. кв. км (Барнаул – 93,9 тыс. га; Новоалтайск – 8 тыс. га; Первомайский район – 359, 9 тыс. га).

ленных пунктов. При этом, при создании агломерации, изменение существующих муниципальных образований не предусмотрено.

¹ Подробнее об этом см.: Троцкий А.Я., Родионова Л.В., Сергиенко А.М. и др. Социально-территориальная структура региона: строение и основные тенденции трансформации. – Новосибирск, 1997. – С. 151–156.

Общая численность населения Барнаульской агломерации по состоянию на 2015 г. составила 760 тыс. человек (что составляет более трети населения Алтайского края), в том числе на левом берегу – 644,8 тыс. человек (84,8% на 20% территории), на правом берегу – 115,2 тыс. человек. На территории Барнаульской агломерации расположено более 80 населенных пунктов, из них более 35% находятся в границах городских округов¹.

В агломерации сосредоточено:

40–45% промышленного производства края;

более 40% инвестиций края в основной капитал;

около 70% основных фондов организаций края;

более 65% объема розничной торговли и предоставляемых населению услуг.

Если же рассматривать Барнаульскую агломерацию на фоне других агломераций Сибири, то, как следует из таблицы 12.2, она не является относительно большой по численности (на 6-м месте из 8-ми).

Таблица 12.2

Городские агломерации Сибири

Агломерация	Число городских поселений	Численность населения, тыс. чел. в 2009 г.				Площадь агломерации в зоне 2-часовой доступности, тыс. кв. км	Плотность населения, чел./кв. км	
		в городском центре	в зоне 1-часовой транспортной доступности	в зоне 2-часовой транспортной доступности	в том числе городское		городское	сельское
1. Новосибирская	0	1308,9	1428,9	1523,1	219,7	3,4	423	25
2. Омская	7	1015,8	1021,6	1057,3	56,0	4,1	257	28
3. Красноярская	6	795,2	812,5	859,1	76,8	3,0	286	11
4. Иркутская	7	548,1	596,4	850,8	305,4	2,5	370	12
5. Новокузнецкая	13	543,6	557,4	1183,3	702,3	1,6	696	19
6. Барнаульская	9	531,8	637,9	641,8	110,0	3,2	210	27
7. Кемеровская	7	470,0	484,4	571,3	104,4	2,0	286	22
8. Томская	2	420,7	428,6	428,6	22,9	2,3	192	10

Примечание. Таблица составлена на основе расчетов ГИПРОГОРа (приведены городские агломерации с населением города-ядра свыше 400 тыс. чел., расположенные на территории Сибирского федерального округа).

Источник: Горяченко Е.Е. Городские агломерации Сибири: предпосылки формирования и барьеры развития // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 3. – С. 96.

¹ По данным Алтайкрайстата.

Вторым по численности городом края является Бийск, при этом усиливается разрыв в показателях людности самого крупного по численности города Барнаула и второго за ним Бийска, в 1989 г. он составил 2,58 раз, в 2016 г. – 3,12 раза. Как уже было отмечено ранее, в городе наблюдаются высокие темпы сокращения численности населения (табл. 12.3).

Таблица 12.3

Численность населения г. Бийска в 1989–2016 гг., чел.

Показатель	1989	1996	2000	2005	2010	2016	2016 г. к 1989, %
Население – всего	233238	227000	224000	227600	210115	203826	87,4

Источник: Данные Алтайкрайстата.

В настоящее время город Бийск является одним из 13 действующих наукоградов Российской Федерации. Он является ключевым элементом региональной инновационной системы. Наличие особого статуса обеспечивает городу возможность привлечения федеральных ресурсов для поддержки социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры. С 2005 г. на развитие города Бийска в статусе наукограда привлечено более 1,4 млрд руб. средств федерального бюджета и свыше 50 млн руб. выделено из краевого бюджета.

Концентрация в городе ряда научно-исследовательских, промышленных, сервисных и инфраструктурных организаций и их комплексное развитие позволяет реализовать всю инновационную цепочку: от исследований и разработок до выпуска наукоемкой продукции.

По объему инновационной продукции на душу населения наукоград в 8 раз опережает среднекраевой уровень (19906 руб. по итогам 2012 г. против 2426 руб. в среднем по краю).

В Бийске функционируют три полюса инноваций: в сфере оборонной промышленности, биофармацевтики и нанотехнологий. Инновационная система города развивается темпами, опережающими средние по краю и стране в целом. Город становится не только научным, но и инновационным центром региона. В 2006–2012 гг. объем научных исследований организаций города Бийска вырос в 3 раза, затраты на инновации – в 12 раз, а выпуск новой продукции – в 28 раз. Помимо выполнения федеральной миссии наукограда, Бийск является площадкой формирования и апробирования новых инструментов региональной научно-технической политики. В наукограде в 2008 г. был сформирован Алтайский биофармацевтический кластер, а в 2010 г. запущен механизм субсидирования затрат действующим инновационным компаниям, расширенный в последующие годы.

Формирование благоприятных организационных и правовых условий стимулирует развитие кооперации предприятий наукограда с научно-исследовательскими организациями соседних регионов. В 2012 г. завершен реализованный в партнерстве с Томским государственным университетом проект создания на базе ОАО «ФНПЦ «Алтай» единственного в России производства стратегически важного импортозамещающего соединения – кристаллического глиоксаля¹.

¹ Концепция развития инновационной системы Алтайского края на период до 2020 года: в ред. постановления Администрации Алтайского края от 04.07.2014 № 312 [Электронный ресурс]. – URL: http://www.altairegion22.ru/upload/iblock/fa0/312_14.pdf (дата обращения: 11.11.2016 г.).

К средним городам относится город Рубцовск. По численности населения он занимает третье место в крае, но как отмечалось выше, население города неуклонно сокращается, причем довольно высокими темпами, за исследуемый период сокращение составило 14,8% (табл. 12.4).

Таблица 12.4

Динамика численности населения г. Рубцовска в 1989–2016 гг., чел.

Показатель	1989	1996	2000	2005	2010	2016	2016 г. к 1989, %
Население – всего	171792	169900	165100	160430	147002	146386	85,2

Источник: Данные Алтайкрайстата.

Город Рубцовск расположен в Алейской степи, на левом берегу р. Алей, в 290 км от города Барнаула. Он находится недалеко от границы с Казахстаном (40 км), однако не носит статус пограничного города. Рубцовск находится на железнодорожной и автомобильной магистралях федерального значения, связывающих Западно-Сибирский регион с государствами Средней Азии и Казахстаном.

Преимущество расположения в совокупности с развитием транспортной инфраструктуры (включая железнодорожный транспорт) предоставляет большие возможности для осуществления экспортных и импортных поставок различных видов продукции, развития торговых связей с южными странами СНГ и Китаем.

В новых экономических условиях наряду со многими монопрофильными городами в кризисном положении оказался и город, насыщенный машиностроительными предприятиями, спад производства на которых вызвал в городе своего рода цепную реакцию – рост безработицы, падение уровня жизни, ухудшение социальной обстановки, сложности с обслуживанием жилищного фонда, объектов инженерной и социальной инфраструктуры.

Несостоятельность бывших градообразующих предприятий решающим образом повлияла на состояние всего бюджета муниципального образования и положение дел в социальной сфере города. Негативные тенденции, вызванные мировым финансово-экономическим кризисом, не могли не сказаться на состоянии экономики города, усилив ее депрессивность¹.

Промышленные предприятия в силу специфики их положения долгое время были ориентированы на сотрудничество с близлежащими республиками постсоветского пространства и странами Юго-Востока. В период кризиса экономические связи предприятий города с некоторыми субъектами были прерваны, с некоторыми приостановлены.

В рейтинге показателей социально-экономического развития городских округов город Рубцовск в период кризиса практически по всем показателям занимал предпоследние места.

¹ **Об утверждении** Стратегии социально-экономического развития муниципального образования город Рубцовск Алтайского края на период до 2025 года [Электронный ресурс]: решение Рубцовского городского Совета депутатов от 19.12.2013 № 251. – URL: <http://www.city-strategy.ru/UserFiles/Files/Rubtsovsk2025.pdf> (дата обращения: 15.11.2015 г.).

В 2008–2012 гг. по уровню комплексного социально-экономического развития из 10 муниципальных образований городских округов Алтайского края город Рубцовск стабильно занимал 7-е место¹.

Материальная сфера производства традиционно занимает в городе ведущее место. В промышленном комплексе города на 2016 г. действовало 25 крупных и средних организаций и 75 малых.

Основные виды продукции крупных и средних организаций: электроэнергия, тепловая энергия, сельскохозяйственная техника (сеялки, плуги, тракторы), крупное и среднее литье, продовольственная продукция (мука, крупа, макаронные изделия, комбикорма, колбасные изделия, мясо и субпродукты, мясные полуфабрикаты, масло растительное, хлеб и хлебобулочные изделия, кондитерские изделия, масло сливочное, сыр и продукты сырные, напитки безалкогольные и воды минеральные).

Город располагает достаточно развитым промышленным комплексом. В настоящее время традиционные для экономики города производства, связанные с изготовлением машин, оборудования (сельскохозяйственной техники), крупных и средних организаций обременены морально устаревшими значительно изношенными основными фондами.

Преимуществом для организации новых видов производственной деятельности является наличие энергетических мощностей и транспортных терминалов на территории города.

Одной из характеристик городской системы является разнообразие населенных пунктов. Свойство разнообразия и неоднородности экономических систем, как правило, создает и преимущества и недостатки. В отношении городской системы в качестве недостатков рассматриваются ограничения в развитии агломерации, так как разнообразие предполагает наличие как больших, так и малых и средних городов. В качестве преимуществ выдвигается несколько аргументов, первый связан с тем, что разные виды деятельности характеризуются различными оптимальными размерами экономики и рынка, поэтому диверсифицированная городская структура, предлагая производителям и потребителям набор вариантов размещения, выигрывает по сравнению с однородной урбанистической системой. Вторым аргументом обусловлен развитием пространства по оси «центр-периферия». Центры, главным образом крупные города, передают импульсы развития периферии, которая, в свою очередь, выступает источником внешних ресурсов развития и является площадкой, куда распространяются адаптированные инновации, и может перемещаться бизнес, не выдерживающий конкуренции в крупном городе. В зависимости от того, какое направление взаимодействия преобладает, развитие может сопровождаться усилением или ослаблением пространственного неравенства. Рост различий может быть свидетельством того, что эффект распространения от центра к периферии отсутствует либо слишком слабый. Стагнация городской периферии может стать препятствием как для усвоения ею импульсов развития в будущем, так и для развития самого центра².

¹ **Об утверждении** Стратегии социально-экономического развития муниципального образования город Рубцовск Алтайского края на период до 2025 года [Электронный ресурс]: решение Рубцовского городского Совета депутатов от 19.12.2013 № 251. – URL: <http://www.city-strategy.ru/UserFiles/Files/Rubtsovsk2025.pdf> (дата обращения: 15.11.2015 г.).

² **Коломак Е.А.** Ресурс урбанизации в России // Пространственная экономика. – 2015. – № 4. – С. 59–74.

Состояние городов в наибольшей степени зависит от их размеров, статуса, функций и географического положения. Особенно наглядны различия указанных параметров в городах с различным числом жителей. Чем меньше размер города, тем выше в нем доля незаанятаго населения, меньше зарплата, меньше, соответственно, торговый оборот. В то же время в ближайшем окружении столицы или недалеко от других крупнейших городов признаков сильной депрессии даже в малых городах, как правило, не видно. Это говорит о важности фактора местоположения города по отношению к крупнейшим центрам, независимо от размера самого города. Однако всегда есть исключения, и даже на периферии можно встретить успешные небольшие центры, хотя в периоды кризисов остается не так много функций, способных переломить остальные неблагоприятные факторы развития городов, особенно монофункциональных¹.

Среди алтайских городов преобладают средние и малые², по облику и образу жизни населения схожие с окружающей сельской местностью. В соответствии с критериями Министерства регионального развития Российской Федерации к малым городам края отнесены городские округа – город Алейск, Белокуриха, Заринск, Славгород, Яровое, городское поселение – город Камень-на-Оби, город Горняк. В малых городах края в 2016 г. проживает около 200 тыс. человек. Большинство из них – районные центры (Алейск, Заринск, Славгород, Камень-на-Оби).

Специализацией малых городов является пищевая и перерабатывающая промышленность, химическая промышленность, производство кокса, туризм и рекреация. На долю малых городов приходится около 20% объемов промышленного производства, сосредоточенного в городах края; четверть всех туристов, приезжающих в край, посещают малые города.

Вместе с тем на долю малых городов приходится менее 3% общекраевого объема капитальных вложений, а по уровню инвестиций в основной капитал на душу населения малые города уступают не только крупным городам, но и большинству районов края. Реализация проектов, которые способны обеспечить высокий темп экономического роста, в настоящее время ограничивается состоянием инженерной и транспортной инфраструктуры, низкой инновационной активностью предприятий.

Для малых городов по сравнению с крупными городами края характерна большая острота социальных проблем, проявляющаяся, в конечном счете, в более низком по сравнению с высокоурбанизированными поселениями уровне жизни населения.

Естественно, проблема отставания в развитии малых городов не является региональной особенностью. Крупный специалист в этой области Т.Г. Нефедова без малого десять лет назад сделала заключение о том, что чем меньше размер города, тем больше вероятность его социально-экономической депрессии, которая часто связана с кризисом или отсутствием градообразующего предприятия.

¹ Нефедова Т.Г., Трейвиш А.И., Лихачёва Э.А., Черногаева Г.М., Некрасова Л.А. Оценка трансформации социально-экономической и природной среды Центрального федерального округа РФ [Электронный ресурс]. – URL: <http://geomor.igras.ru/files/f.2011.06.07.12.41.09..3.pdf> (дата обращения: 16.03.2016 г.).

² К малым городам статистика относит города с числом жителей менее 50 тыс. человек. В России их насчитывается около 800, что составляет более 2/3 всех российских городов. Совокупная численность населения малых городов на протяжении всего XX века постепенно возрастала: это объясняется в основном образованием новых городов. Но в общей численности горожан их доля неуклонно снижалась. Сейчас в малых городах России проживает около 15% городского населения страны (в Алтайском крае – 16%).

Низкие оценки по уровню социально-экономического развития имели в 2007 г. 60% всех малых городов России (менее 50 тыс. жителей), хотя по сравнению с началом 2000-х годов их состояние несколько улучшилось (тогда подобные оценки получили 72% малых городов). В целом 45% всех оцениваемых городов получили в 2007 г. неудовлетворительные оценки, и их можно отнести к депрессивным. Подавляющая их часть – это малые городки. Многие из них, по образной оценке Т.Г. Нефедовой, – как бы заснули глубоким сном, иногда несколько веков тому назад¹.

В целях повышения качества жизни населения малых городов, обеспечения их устойчивого социально-экономического развития в Алтайском крае принята государственная программа «Развитие малых городов Алтайского края» на период до 2020 г.² Однако для подведения ее итогов время еще не наступило.

Сегодня можно лишь заметить, что многочисленные попытки регулирования развития экономического пространства в целом и системы расселения, в частности, предпринятые на федеральном уровне, были, как правило, обречены на неудачу.

12.2 ДИНАМИКА РАЗЛИЧИЙ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ СЕЛЬСКИХ РАЙОНОВ

Социально-экономические реформы двух последних десятилетий привели к кардинальным изменениям в пространственных процессах развития сельских районов России³. В значительной мере это касается приграничных аграрных регионов, таких как Алтайский край, где более ярко проявляются проблемы обеспечения продовольственной безопасности, потребности инновационного развития и повышения конкурентоспособности в условиях более сильного влияния внешней среды. В связи с этим представляется важным обратиться к анализу современного состояния и территориальных сдвигов в социально-экономическом развитии сельских районов Алтайского края.

В работах Е. Горяченко, Т. Заславской, Л. Ляшенко выделены три подхода к изучению динамики многомерных объектов⁴, два из которых соответствуют нашим задачам⁵. *Первый подход* к изучению динамики многомерных объектов, выделенный

¹ Нефедова Т.Г. Поляризация городов и сельской местности и расширению российской периферии [Электронный ресурс]. – URL: http://www.intelros.ru/intelros/reiting/rejting_09/material_sofiy/17837-polyarizaciya-gorodov-i-selskoy-mestnosti-i-rasshirenie-rossiyskoy-periferii.html (дата обращения: 20.10.2016 г.).

² Государственная программа Алтайского края «Развитие малых городов Алтайского края» на период до 2020 года [Электронный ресурс]: утверждена Постановлением администрации Алтайского края от 22 июля 2014 года № 340. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/412713719> (дата обращения: 21.10.2016 г.).

³ См.: Калугина З.И. Рыночная трансформация аграрного сектора России: Социологический дискурс. – Новосибирск : Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2015. – 342 с.; Нечипоренко О.В. Сельские сообщества изменяющейся России: традиции и инновации. – Новосибирск, 2010. – 302 с.; Пацюрковский В.В. Сельско-городская Россия. – М., 2010. – 390 с. и др.

⁴ Подробнее см.: Развитие сельских поселений (лингвистический метод типологического анализа социальных объектов) / под ред. Т.И. Заславской, И.Б. Мучника. – М. : Статистика, 1977. – С. 46–48.

⁵ Третий подход предполагает анализ средних векторов динамических сдвигов для каждого типа объектов, построенного по данным на начало периода. Основным ограничением данного подхода является невозможность исследования специфики изменения отдельных объектов в пределах одного типа. См.: Развитие сельских поселений (лингвистический метод типологического анализа социальных объектов) / под ред. Т.И. Заславской, И.Б. Мучника. – М. : Статистика, 1977. – С. 46.

учеными, предполагает построение типологии объектов с использованием сдвоенного массива данных на начало и конец периода. В этом случае типы объектов имеют границы, неизменные во времени, что позволяет анализировать перемещения объектов между типами с позиций динамики их статусов. По мнению ученых, данный вид типологического анализа наиболее эвристичен в контексте изучения динамики многомерных объектов.

Второй подход – сопоставление аналогичных, но независимых типологий (выделение одноименных классов и типов), построенных на массиве данных на начало и конец периода. Недостатком такого вида исследования, по мнению ученых, является то, что одноименные классы объектов в типологиях не являются идентичными по положению в признаковом пространстве. Переход объекта в другой тип свидетельствует лишь о более быстром или, напротив, медленном его развитии в сравнении с остальной совокупностью и не позволяет сделать выводы о снижении или повышении его статуса¹.

В целом соглашаясь с указанной выше позицией, добавим, что несмотря на ограничения второго подхода, его использование при анализе изменения уровня развития объектов во времени (в нашем случае – сельских районов) имеет и свои преимущества, а именно позволяет сделать выводы о следующем: 1) о росте или уменьшении дифференциации уровня развития объектов (сравнение дисперсий показателей по нескольким совокупностям объектов, между крайними классами объектов в каждой типологии); 2) об изменении расстояния между объектами разных классов, т.е. о росте или уменьшении социальных различий между ними. Кроме того, об изменении положения объектов в таких типологиях можно судить не по самому факту их перемещения между кластерами, а по результатам сравнительного анализа характеристик развития объектов в каждом кластере на начало и конец периода. Методико-процессуальные особенности реализации рассмотренных методических подходов при изучении территориальных характеристик социально-экономического развития сельских районов в 2000-х годах указаны в таблице 12.5.

В основу анализа территориальных изменений в социально-экономическом развитии сельских районов Алтайского края, результаты которого представлены в данной монографии, положен второй подход к типологизации многомерных объектов из трех, рассмотренных Е. Горяченко, Т. Заславской, Л. Ляшенко и др.² Отметим, что нами была предпринята попытка анализа таких территориальных изменений и на основе первого подхода, однако проведенная содержательная интерпретация полученных кластеров показала, что выделенные группы районов не имеют выраженных различий по уровню социально-экономического развития и его динамике.

Для изучения территориальных особенностей социально-экономического развития 60 сельских муниципальных районов Алтайского края на основе 25 статистических показателей развития сфер здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, общего и дошкольного образования, социально-культурной сферы, потребительского рынка товаров и услуг, сферы доходов и занятости, экономики в 2000 г. и 2010 г. осуществлен факторный анализ. На сформированных факторах проведена кластеризация и выделено по три типа районов, значительно различающихся уровнем

¹ Подробнее см.: Развитие сельских поселений (лингвистический метод типологического анализа социальных объектов) / под ред. Т.И. Заславской, И.Б. Мучника. – М. : Статистика, 1977. – С. 46.

² См.: Развитие сельских поселений (лингвистический метод типологического анализа социальных объектов) / под ред. Т.И. Заславской, И.Б. Мучника. – М. : Статистика, 1977. – С. 46–48.

Таблица 12.5

**Методико-процессуальные особенности типологического анализа
территориальных характеристик
социально-экономического развития сельских районов**

Процедуры	Первый подход	Второй подход
1. Факторный анализ	Одна процедура – по объединенным массивам данных 2000 г. и 2010 г. на основе одинакового набора показателей	Две процедуры – по массивам данных 2000 г. и 2010 г.
2. Кластерный анализ методом K-means на полученных факторах	Одна процедура – на полученной совокупности факторов по объединенным массивам данных 2000 г. и 2010 г.	Две процедуры – на полученных двух совокупностях факторов по данным 2000 г. и 2010 г.
3. Содержательная интерпретация типов районов по уровню социально-экономического развития*	Выделение типов районов по двум векторам: уровень развития и особенности изменения	Выделение по 3 типа в обеих типологиях: относительно благополучные районы, районы со средним уровнем развития, относительно неблагополучные районы
4. Пересечение полученных типов районов	Не предусмотрено	Выделение в каждом из трех типов районов в 2010 г. подтипов по характеру перемещения между типами с 2000 г. (условно положительный, условно нулевой, условно отрицательный)
5. Содержательная интерпретация типов районов по уровню социально-экономического развития и его изменению	Не предусмотрено	По логике процедуры № 3 второго подхода

* В основу процедуры положены сравнение средних значений показателей каждого типа районов со всей совокупностью и анализ их однородности (на основе показателя дисперсии).

социально-экономического развития¹: относительно благополучные (7 в 2000 г. и 18 в 2010 г.), районы со средним уровнем развития (39 и 38 соответственно) и относительно неблагополучные (14 и 4 соответственно)². Расположение выделенных типов на карте Алтайского края представлено на рисунках 12.1–12.2.

¹ Для характеристики типов районов дополнительно использованы показатели экономического развития (относительные показатели произведенной продукции промышленного и сельскохозяйственного производства, инвестиций в основной капитал), не участвующие в факторном анализе.

² Подробнее см.: **Устойчивое** развитие сельских территорий Алтайского края: социально-экономические и пространственные аспекты: колл. монография. – Барнаул, 2013. – С. 124–137.

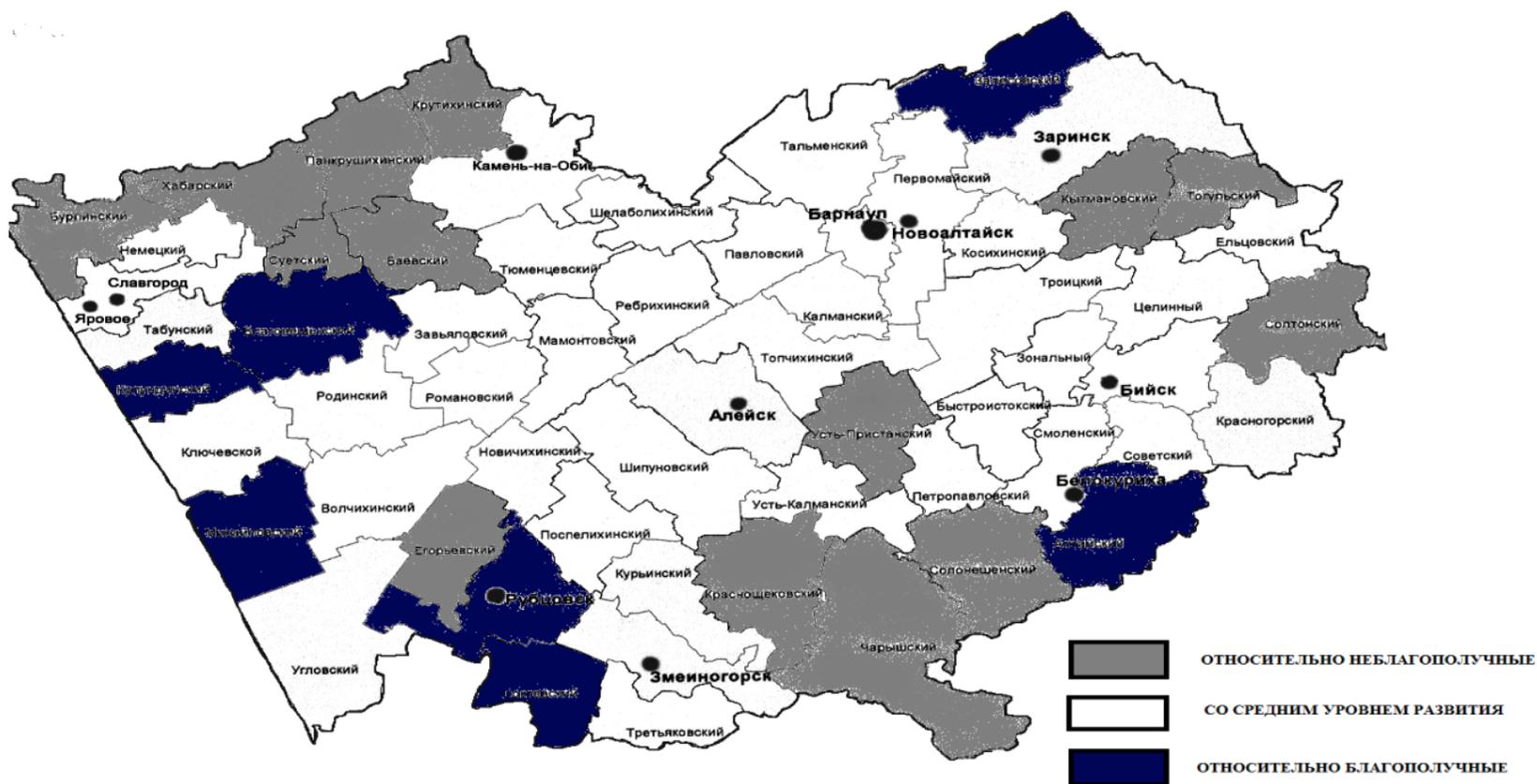


Рис. 12.1. Типы социально-экономического развития сельских муниципальных районов Алтайского края в 2000 г.

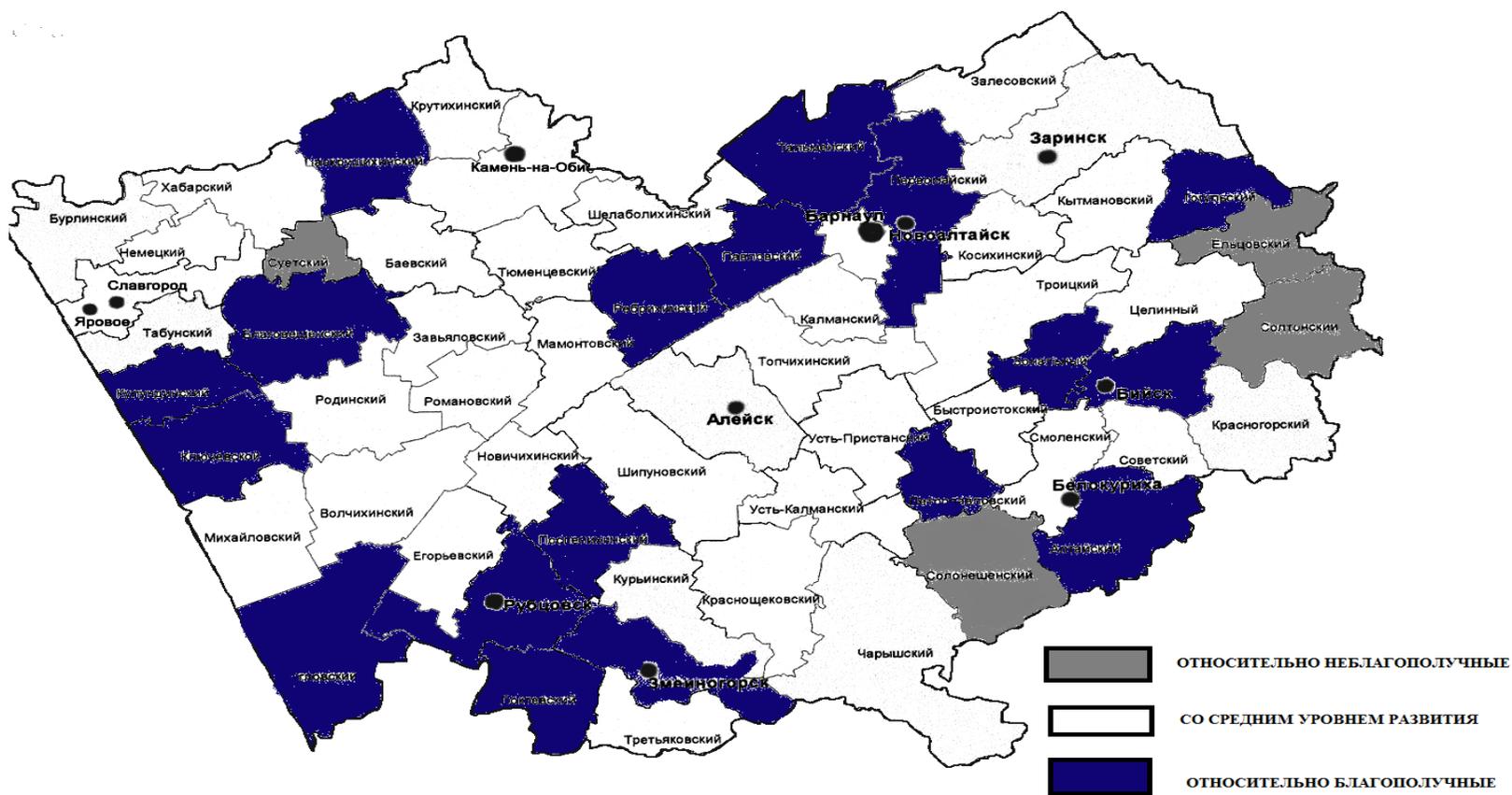


Рис. 12.2. Типы социально-экономического развития сельских муниципальных районов Алтайского края в 2010 г.

Типы районов, выделенные в 2000 г. (см. рис. 12.1 и табл. 12.6), характеризуются следующим. *Первый тип* районов («относительно благополучные»), являющийся наименее наполненным (7 районов), по сравнению с остальными типами отличался наиболее высокими показателями обеспеченности населения медицинскими кадрами (при самой низкой обеспеченности медучреждениями), развития потребительского рынка товаров и услуг, размера заработной платы, объема производства промышленной продукции. Однако в данных районах сложилась неоднозначная ситуация в сфере обеспечения жильем (при самой низкой доле ветхого жилья в общей площади жилфонда и среднем уровне его ввода в действие наблюдалась самая низкая обеспеченность населения его общей площадью), а также самая низкая обеспеченность населения учреждениями культурно-досуговой сферы.

Второй тип районов («со средним уровнем развития»), являющийся самым наполненным (39 районов), характеризовался наибольшей приближенностью показателей уровня социально-экономического развития к среднекраевым значениям (развитие потребительского рынка, размер заработной платы, обеспеченность населения учреждениями культурно-досуговой сферы и др.). В данных районах сложилась наиболее благоприятная ситуация в сфере обеспечения жильем и его качества.

Третий тип («относительно неблагополучные»), представленный 14 районами, отличался наиболее низкими значениями следующих территориальных характеристик развития районов: обеспечение населения медучреждениями и медицинскими кадрами, ввод в действие жилья и его качество, развитие потребительского рынка, размер заработной платы, развитие промышленного производства, инвестиции в основной капитал и др.

По результатам типологического анализа сельских районов края по уровню социально-экономического развития в 2010 г. (см. рис. 12.2 и табл. 12.6) значения большинства показателей в 18 «относительно благополучных» районах были заметно выше среднекраевых (развитие потребительского рынка, производство промышленной и сельскохозяйственной продукции, инвестиции в основной капитал, размер оплаты труда и др.).

Вместе с тем в районах данного типа сложилась неоднозначная ситуация в сфере обеспеченности жильем (самая низкая обеспеченность населения общей площадью жилфонда при самой низкой доле ветхого жилья), а также зафиксирована наиболее низкая обеспеченность населения учреждениями культурно-досуговой сферы, медучреждениями и средним медперсоналом.

Многие показатели уровня социально-экономического развития в районах 2-го типа («со средним уровнем развития»), являющегося самым наполненным (38 районов), по своим значениям были наиболее близки (по сравнению с другими типами) к среднекраевым. При этом данные районы отличались наиболее высокими показателями первичной заболеваемости населения и официально зарегистрированной безработицы.

Уровень социально-экономического развития в районах 3-го типа («относительно неблагополучные»), являющегося наименее наполненным (4 района), был существенно ниже среднего по краю и в целом уступал остальным типам районов. В 2010 г. эти районы-аутсайдеры отличались наиболее низкими показателями произведенной сельскохозяйственной и промышленной продукции, а также инвестиций в основной капитал. Как следствие, в этих районах самая низкая заработная плата, особенно в сельском хозяйстве. Кроме того, ниже среднекраевых были показатели ввода жилья и его качества, развития потребительского рынка. В то же время эти

районы характеризовались наиболее высокой обеспеченностью населения учреждениями культуры, а также медучреждениями и средним медперсоналом, что способствовало снижению заболеваемости.

По результатам факторного анализа показателей социально-экономического развития сельских районов края в 2000 г. и 2010 г. выделены показатели, оказывающие наибольшее влияние на дифференциацию районов. В 2000 г. наибольшее влияние оказывали факторы, объединяющие следующие показатели: 1) уровень заработной платы, ввод в действие жилья и обеспеченность им, миграция населения (собственное значение фактора – 3,16, процент объясненной дисперсии равен 12,63); 2) качества жилищного фонда: доля жилья с водопроводом, канализацией, горячей водой, доля ветхого жилья (2,61, 10,46); 3) обеспеченности социальной инфраструктурой: библиотеки, клубы, детсады, больницы (2,60, 10,42); 4) демографические показатели естественного движения населения: естественный прирост, доля учащихся школ (2,45, 9,81). В 2010 г. наибольшее влияние на дифференциацию социально-экономического развития сельских территорий региона оказывали факторы, наполненные показателями: 1) обеспеченности населения объектами социальной инфраструктуры (библиотеками, культурно-досуговыми учреждениями) и развития потребительского рынка товаров и услуг, строительство жилья, миграции сельского населения (собственное значение фактора – 3,86, процент объясненной дисперсии равен 15,45); 2) обеспеченности населения медучреждениями (2,50; 10,01); 3) обеспеченности жилья коммунальными услугами: доля жилья с водопроводом, канализацией и горячей водой (2,41, 9,64); 4) износа жилья: доля ветхого жилья (2,45, 9,81).

Изменение дисперсии и коэффициентов вариации показателей социально-экономического развития районов в 2010 г. по сравнению с 2000 г. свидетельствует о том, что за прошедшее десятилетие, с одной стороны, значительно выросли территориальные различия по рождаемости, заболеваемости, обеспеченности жильем, развитию потребительского рынка, сети учреждений культуры, а с другой стороны, существенно снизилась дифференциация районов по уровню миграции, обеспеченности медицинскими учреждениями и кадрами, качеству жилищного фонда, оплате труда, уровню безработицы.

Наиболее значимые различия между благополучными и неблагополучными районами в 2010 г. сложились по показателям ввода и качества жилья (в 9–11 раз – по вводу жилья и его ветхости, в 3 раза – по доле жилья с горячей водой), обеспеченности сельских жителей медучреждениями (больницами и поликлиниками – в 2–3 раза), интенсивности миграционного оттока (в 3,4 раза). Вместе с тем различия по уровню рождаемости, заработной платы, безработицы, обороту торговли не превышали 20–30%.

Таким образом, с начала 2000-х годов произошли качественные изменения в дифференциации уровня социально-экономического развития сельских районов Алтайского края, а именно: заметно усилилось дифференцирующее влияние уровня обеспеченности населения объектами социальной инфраструктуры при сохранении высокой значимости миграции селян. Вместе с тем рост дисперсии большинства территориальных характеристик (в том числе между относительно благополучными и относительно неблагополучными типами районов) свидетельствует об увеличении различий в социально-экономическом развитии сельских территорий.

Пересечение типологий сельских районов региона по данным 2000 г. и 2010 г. осуществлено посредством выделения в каждом из трех типов районов по уровню социально-экономического развития в 2010 г. («относительно благополучные», «со

средним уровнем развития», «относительно неблагополучные») восьми подтипов по характеру перемещения между типами с 2000 г. (условно положительная¹, условно нулевая², условно отрицательная³) – см. табл. 12.6.

Сравнительный анализ показателей развития сельских районов в 2000 г. и 2010 г. позволяет говорить не только об их положительной динамике в абсолютном выражении, но об изменении относительных позиций: повысили свой статус (переместились в более благополучные группы) 22 из 60 районов, в том числе 13 районов поднялись до уровня наиболее благополучных, тогда как ухудшили свои позиции на фоне других только три пограничных района (см. табл. 12.6 и табл.12.7).

Таблица 12.6

Распределение сельских районов Алтайского края по типам, различающимся уровнем социально-экономического развития в 2000 г. и в 2010 г.

		2000 г.		
		1-тип относительно благополучные	2-тип со средним уровнем развития	3-тип относительно неблагополучные
2010 г.	1-й тип относительно благополучные	1-й тип – 5 ед. Алтайский, Благовещенский, Кулундинский, Локтевский, Рубцовский	2-й тип – 11 ед. Бийский, Змеиногорский, Зональный, Ключевский, Павловский, Первомайский, Петропавловский, Поспелихинский, Ребрихинский, Тальменский, Угловский	3-й тип – 2 ед. . Панкрушихинский, Тогульский
	2-й тип со средним уровнем развития	4-й тип – 2 ед. Залесовский, Михайловский	5-й тип – 27 ед. Алейский, Быстроистокский, Волчихинский, Завьяловский, Заринский, Калманский, Каменский, Косихинский, Красногорский, Курьинский, Мамонтовский, Немецкий национальный, Новичихинский, Родинский, Романовский, Славгородский (г. Славгород), Смоленский, Советский, Табунский, Топчихинский, Третьяковский, Троицкий, Тюменцевский, Усть-Калманский, Целинный, Шелаболихинский, Шипуновский	6-й тип – 9 ед. Баевский, Бурлинский, Егорьевский, Краснощековский, Крутихинский, Кытмановский, Усть-Пристанский, Хабарский, Чарышский
	1-й тип относительно неблагополучные	–	7-й тип – 1 ед. Ельцовский	8-й тип – 3 ед. Солонешенский, Солтонский, Суетский

¹ Здесь и далее говорим «условно», поскольку имеется в виду формальный переход в более благополучный тип районов, согласно типологии 2010 г., например, из кластера относительно неблагополучных районов в 2000 г. в кластер районов со средним уровнем развития.

² Принадлежность к тому же типу по уровню социально-экономического развития.

³ Переход в менее благополучный тип районов по уровню социально-экономического развития.

Таблица 12.7

**Отдельные характеристики типов сельских районов Алтайского края
по уровню социально-экономического развития в 2000, 2010 и 2014 гг.**

Характеристики	Год	Всего (60 ед.)	1-й тип (5 ед.)	2-й тип (11 ед.)	3-й тип (2 ед.)	4-й тип (2 ед.)	5-й тип (27 ед.)	6-й тип (9 ед.)	7-й тип (1 ед.)	8-й тип (3 ед.)
Естественный прирост населения, ‰	2014	-3,6	-1,0	-2,0	-5,2	-4,5	-3,0	-4,5	-6,2	-2,1
	2010	-4,2	-2,7	-2,7	-4,0	-3,9	-3,6	-4,6	-10,5	-1,2
	2000	-4,7	-4,0	-6,5	-4,7	-4,8	-4,8	-4,6	-6,6	-1,6
Миграционный прирост населения, ‰	2014	-7,2	-1,1	-2,8	-8,1	-12,5	-10,6	-12,0	5,2	-15,6
	2010	-7,9	-3,5	-3,0	-8,7	-5,1	-8,9	-12,9	-6,6	-14,3
	2000	-2,5	-1,3	3,7	-6,4	4,1	-2,8	-6,1	-0,9	-9,9
Врачи на 10 тыс. чел., чел.	2014	20,1	16,5	21,4	22,2	22,7	21,0	23,2	14,8	18,9
	2010	19,2	20,3	19,0	16,7	21,7	21,7	20,9	12,7	20,3
	2000	18,2	19,5	18,1	16,9	20,8	19,2	17,9	15,5	17,7
Средний медперсонал на 10 тыс. чел., чел.	2014	85,4	77,9	77,9	85,3	87,6	79,2	91,0	80,3	103,6
	2010	87,9	88,0	75,9	89,8	84,9	84,5	88,8	90,6	100,8
	2000	75,8	81,0	69,0	76,6	71,2	75,8	76,0	78,6	77,9
Площадь квартир на 1 чел., кв. м	2014	25,5	23,3	23,3	25,6	22,9	25,2	25,7	29,1	28,6
	2010	24,1	22,2	22,3	26,2	21,1	24,0	23,8	27,5	25,6
	2000	18,7	18,4	18,7	18,1	16,9	19,3	18,9	20,8	18,8
Ввод в действие жилья на 1 жителя, кв. м	2014	0,218	0,25	0,085	0,12	0,145	0,1	0,145	0,12	0,25
	2010	0,195	0,16	0,29	0,07	0,6	0,16	0,09	0,17	0,07
	2000	0,148	0,17	0,23	0,105	0,105	0,15	0,08	0,06	0,07
Оборот розничной торговли на 1 чел., руб.	2014	57668	67638	61805	60612	53455	55013	51385	54691	56737
	2010	39246	49311	43759	42262	33385	36847	35433	38353	34618
	2000	4860	6082	5409	6137	4090	4856	4150	3175	4981
Оборот платных услуг на 1 жителя, руб.	2014	7699	11595	8746	5973	9543	7650	7163	5298	5625
	2010	6034	9647	6608	4782	5870	5619	5552	4522	4531
	2000	620	1231	647	497	755	559	511	357	454
Среднемесячная заработная плата, руб.	2014	16559	19752	17581	17603	15427	15673	15399	16182	14853
	2010	10183	12193	10785	11231	9769	9491	9391	9515	9092
	2000	913	1142	991	834	979	958	806	802	794
Среднемесячная заработная плата в сельском хозяйстве, руб.	2014	13535	11872	15922	18424	12939	12202	11899	13601	11419
	2010	7611	7183	9517	10438	6146	7214	7298	5558	7535
	2000	627	702	777	574	689	765	567	389	555
Уровень официальной безработицы, %	2014	3,6	2,2	2,5	4,1	5	3,1	3,7	5,8	2,6
	2010	4,4	2,9	3,4	4,6	6,2	4,4	4,9	5,1	3,8
	2000	1,9	2,4	1,7	1,2	2,9	1,7	1,9	1,4	1,7
Библиотеки на 10 тыс. населения, ед.	2014	10,0	7,4	6,5	14,8	9,5	9,9	12,2	13,1	16,7
	2010	10,4	7,4	7,8	13,0	9,5	10,4	12,3	13,0	16,0
	2000	8,8	7,0	7,5	10,5	8,0	8,9	9,9	11,0	12,0
Культурно-досуговые учреждения на 10 тыс. населения, ед.	2014	12,0	9,5	9,5	13,9	8,1	12,1	14,2	13,1	20,0
	2010	12,0	9,6	8,7	14,5	8,5	12,1	14,8	13,0	19,3
	2000	10,7	9,4	8,8	12,5	8,0	10,6	12,3	13,0	15,3
Производство продукции промышленного производства на 1 чел., руб.	2014	42880	77229	61902	30813	24585	53155	25055	39009	31290
	2010	34656	63165	52157	20195	29294	31343	21004	7810	15916
	2000	4604	5848	6499	2640	4209	4658	2926	1083	3688
Производство сельскохозяйственной продукции на 1 чел., руб.	2014	100722	70517	120421	147725	68067	106590	110015	69813	112632
	2010	76764	50710	85960	95688	46313	79644	74833	64794	78024
	2000	18371	12919	17461	16760	10867	21050	18181	10798	15852
Инвестиции в основной капитал на 1 чел., руб.	2014	14319	25793	26892	12406	4552	17125	11127	4574	11996
	2010	11861	24914	7690	15475	24416	7785	7105	2566	4940
	2000	1156	1024	765	1082	1327	1705	1338	1401	604

Примечание. В 2014 г. – 59 районов (в связи с административно-территориальными преобразованиями).

Для районов 1-го типа (5 ед.) сохранение позиции в кластере «лидеров» в обеих типологиях означало сохранение в целом наиболее высокого уровня экономического развития при относительно невысоких темпах его улучшения и невысоком уровне обеспеченности населения объектами социальной инфраструктуры. Данные районы в 2000–2014 гг. занимали выраженные лидерские позиции в сфере промышленного производства и увеличения его объемов, отличались наиболее высокими показателями роста инвестиций в основной капитал, развития потребительского рынка товаров и услуг, размера и роста заработной платы, наименьшим уровнем безработицы и его сокращением, относительно высоким качеством жилищного фонда¹, самой высокой наполненностью детьми детских садов и ее увеличением, а также одним из самых низких уровней естественной убыли (при значительном улучшении) и миграционного оттока населения (и роста в «нулевых»).

Вместе с тем районы 1-го типа характеризовались одними из наиболее низких показателей производства сельскохозяйственной продукции² и ухудшающимися показателями заработной платы в данной отрасли (вплоть до 2014 г. включительно). Здесь зафиксирована самая низкая обеспеченность населения учреждениями медицинскими учреждениями (с отрицательной динамикой) и самый высокий рост первичной заболеваемости населения³ при значительном ухудшении ранее относительно высоких показателей кадровой укомплектованности медучреждений (по обеспеченности населения средним медперсоналом – до самых низких). Кроме того, этот тип районов отличается одним из самых низких показателей обеспеченности населения жилищным фондом⁴ (при его заметном абсолютном росте) и учреждениями культурно-досугового типа⁴.

Для районов 2-го типа (11 ед.) переход из кластера районов «со средним уровнем развития» в кластер «относительно благополучных» (т.е. формальное улучшение позиции) в 2000–2010 гг. означал сохранение относительно высокого уровня экономического развития и интенсивности его улучшения и, напротив, относительно невысокого уровня обеспеченности населения объектами социальной инфраструктуры (и даже его снижения по отдельным показателям) – см. таблицы 12.6–12.7. В 2000–2014 гг. районы 2-го типа характеризовались относительно высоким уровнем развития промышленного и сельскохозяйственного производства, потребительского рынка товаров и услуг и их заметным ростом, увеличением инвестирования в основной капитал и его самыми высокими показателями в последние годы, а также сохранением низкого уровня безработицы (несмотря на его рост в абсолютном выражении). Вместе с тем, наряду с существенно улучшившейся ситуацией в сфере естественного движения населения (в сравнении с другими типами районов края), его миграционный отток заметно вырос в 2010-х годах (при сохранении сравнительно «хороших» позиций в

¹ Кроме показателей обеспеченности жилья газом и горячей водой – значения ниже средних по краю. Здесь и далее при характеристике 8-ми типов по качеству жилья для сравнения использованы данные 2000 г. и 2010 г., в 2014 г. такие показатели по муниципальным районам отсутствуют.

² Что не может однозначно трактоваться отрицательно, так как может быть связано со спецификой хозяйственно-отраслевой специализации данных районов.

³ Что не всегда может трактоваться однозначно отрицательно, так как это может быть связано с улучшением качества медицинского обслуживания, а именно развитием диагностических методов выявления заболеваний.

⁴ Сравнительно низкие показатели в обеспеченности объектами культурно-досуговой сферы могут объясняться более высокой концентрацией населения, а также более активным формированием более современных укрупненных форм культурного обслуживания.

крае). Улучшение качества жилищного фонда (кроме оборудованности жилья канализацией и водопроводом) сопровождалось наибольшим снижением ввода в действие нового жилья и сохранением низкого уровня обеспеченности им населения. Улучшение кадровой укомплектованности медицинских учреждений происходило при снижении обеспеченности населения последними до худших показателей¹. Здесь сохранился низкий уровень обеспеченности селян библиотеками и клубами.

Районы 3-го типа (2 ед.) вошли в кластер «относительно благополучных» посредством перехода из кластера «относительно неблагополучных» районов (см. табл. 12.6–12.7). Для данных районов формально самая значительная положительная динамика их позиции по социально-экономическому развитию означала достижение такого уровня и интенсивности его изменения, который, с одной стороны, в целом заметно уступал другим типам «относительно благополучных» районов (кроме обеспеченности селян объектами социальной инфраструктуры), а с другой – оказался существенно выше в сравнении с представителями остальных кластеров.

В 2000–2014 гг. районы 3-го типа занимали выраженные лидерские позиции в сфере сельхозпроизводства и его заметного роста до лучших показателей по краю. В рассматриваемый период здесь сложилась одна из наиболее благоприятных ситуаций в сфере оплаты труда работников (особенно в сельском хозяйстве). Вместе с тем в районах данного типа зафиксированы невысокие показатели производства промышленной продукции и его наращивания, а также инвестиций в основной капитал. Наряду с относительно высокими и растущими показателями обеспеченности населения клубами и библиотеками (выше только в 8-м типе) этот тип характеризуется относительно низкой (особенно в сравнении с районами 1-го и 2-го типов) обеспеченностью населения медучреждениями. При средних показателях обеспеченности жильем здесь наблюдается относительно низкий ввод его в действие. В рассматриваемый период на фоне первых двух типов районы 3-го типа отличались также более неблагоприятной демографической ситуацией, менее развитым потребительским рынком товаров и услуг, более низким качеством жилищного фонда (кроме оборудованности жилья отоплением и газом) и темпом его роста (кроме оборудованности водопроводом), а также наиболее высоким уровнем зарегистрированной безработицы и его ростом.

Районы 4-го типа (2 ед.) вошли в кластер «со средним уровнем развития» посредством перехода из кластера «относительно благополучных» районов (см. табл. 12.6–12.7). В 2000–2014 гг. данные районы отличались наименее значимыми положительными сдвигами в социально-экономическом развитии; относительное (а иногда и абсолютное) ухудшение значительного числа его показателей (инвестиции в основной капитал, рост безработицы, миграционного оттока населения и др.) привело к отставанию данных районов от более интенсивно развивающихся районов первых трех типов. В рассматриваемый период районы 4-го типа в сравнении с другими типами районов «со средним уровнем развития» характеризовались более высоким уровнем развития потребительского рынка товаров и услуг и обеспеченности селян медучреждениями, более высоким качеством жилищного фонда. Вместе с тем самая низкая обеспеченность населения жильем при сравнительно низких темпах его обновления, ухудшение показателей естественного движения, обеспеченность ниже среднего библиотеками и клубами, а также другие изменения не позволили занять данным районам более сильные позиции по отношению к районам 5-го и 6-го типов.

¹ Для сравнения здесь и далее при анализе этих показателей использованы данные 2000 г. и 2010 г.

Уровень социально-экономического развития районов самого наполненного 5-го типа (27 ед.), в обеих типологиях входивших в кластер «со средним уровнем развития», в 2000–2014 гг. был наиболее близок к среднекраевому. Это означало достижение такого уровня социально-экономического развития, который, с одной стороны, уступал многим «относительно благополучным» районам (особенно по экономическим показателям и размеру оплаты труда), а с другой стороны, оказался выше (по большинству показателей) районов, «поднявшихся» в одноименный кластер из кластера «относительно неблагополучных» (см. табл. 12.6–12.7). Вместе с тем в сравнении с другими представителями группы «со средним уровнем развития» в 2010–2014 гг. рассматриваемые районы отличались, с одной стороны, более высокими показателями инвестиционной активности и производства промышленной продукции, оборота розничной торговли, наименьшим уровнем безработицы и его ростом, в целом более благоприятной демографической ситуацией, а с другой стороны, более низкой обеспеченностью населения медучреждениями и ее более интенсивным снижением, средним медперсоналом, а также более низким уровнем ввода в действие нового жилья.

Районы 6-го типа (9 ед.) вошли в кластер районов «со средним уровнем развития» посредством перехода из кластера «относительно неблагополучных» районов (формальное улучшение позиции), что фактически означало следующее: произошедшее значимое повышение уровня социально-экономического развития районов в 2000–2014 гг. позволило им занять место среди других кластеров районов «со средним уровнем развития» и сохранить более выраженные лидерские позиции в сравнении с другими «относительно неблагополучными» районами в 2000 г. (см. табл. 12.6–12.7). В 2000–2014 гг. районы 6-го типа характеризовались самым низким уровнем и относительно невысоким ростом производства промышленной продукции при близких к среднекраевым показателям объемах и темпах развития сельхозпроизводства, невысоким объемом инвестиций в основной капитал. Также в рассматриваемых районах сложилась неблагоприятная демографическая ситуация: сохранились сравнительно высокие масштабы естественной убыли и миграционного оттока населения. Несмотря на более низкий уровень развития в 2010–2014 гг. в сравнении с другими представителями кластера «со средним уровнем развития» по показателям оплаты труда, развития потребительского рынка, качества жилищного фонда, – районы 6-го типа отличались более интенсивной положительной динамикой таких показателей, как обеспеченность населения учреждениями культурно-досугового типа, жилищным фондом и его благоустроенностью (оборудованность жилья горячей водой, водопроводом и канализацией), вводом жилья в расчете на численность населения (на фоне самого заметного увеличения доли ветхого жилья).

В 7-й тип выделился Ельцовский район, перешедший в кластер «относительно неблагополучных» из кластера районов «со средним уровнем развития». Для данного района формальное ухудшение позиции означало следующее: заметное улучшение отдельных показателей социально-экономического развития (при относительном ухудшении или «замораживании» значений остальных показателей) оказалось недостаточным для того, чтобы сохранить позиции в кластере «со средним уровнем развития» (табл. см. 12.6–12.7). В 2000–2014 гг. район 7-го типа отличался наиболее значимыми положительными изменениями в сфере производства промышленной продукции, развития потребительского рынка, оплаты труда при относительно низких показателях развития сельскохозяйственного производства и инвестиций в основной капитал.

Район выделялся кардинальным улучшением миграционной ситуации (отток сменился миграционным приростом) при наибольших масштабах естественной убыли населения, а самым высоким уровнем безработицы и его ростом, самыми низкими показателями численности учащихся в школах и наполненности детских садов¹ при относительно высокой обеспеченности населения библиотеками и культурно-досуговыми учреждениями. При сохранении весь рассматриваемый период самой высокой обеспеченности селян жилищным фондом (в сравнении с другими типами) здесь наблюдалось снижение его ввода, в результате резко выросла доля ветхого жилья, а также произошло ухудшение благоустроенности жилья по некоторым показателям (центральное отопление, горячая вода). Данный район также характеризовался наибольшими показателями обеспеченности населения медучреждениями и ее роста при сохранении относительно низкого уровня их кадровой укомплектованности (особенно врачами).

Наконец, для районов 8-го типа (3 ед.) сохранение позиции в кластере «относительно неблагоприятных» означало сохранение в целом сравнительно низких характеристик уровня и интенсивности большинства показателей экономического развития на фоне относительно высокого уровня обеспеченности населения жильем (при их низком качестве) и объектами социальной инфраструктуры² (см. табл. 12.6–12.7). В 2000–2014 гг. уровни производства сельскохозяйственной продукции, развития потребительского рынка, официально зарегистрированной безработицы и их рост оказались выше, чем у некоторых районов «со средним уровнем развития». Вместе с тем районы 8-го типа отличались самым низким уровнем заработной платы работников, в том числе в сельском хозяйстве. Несмотря на заметный рост обеспеченности селян жильем и его вводом, его качество заметно уступало остальным типам районов: резко выросла доля ветхого жилья, и заметно снизился ввод в действие нового, отмечалась самая низкая благоустроенность жилищного фонда (по оборудованности газом, водопроводом, канализацией). Районы 8-го типа отличались наибольшим миграционным оттоком населения и, напротив, относительно низкой его естественной убылью, ухудшением обеспеченности селян медучреждениями на фоне сравнительно высоких и растущих показателей их укомплектованности медперсоналом. В рассматриваемых районах стабильно наблюдался самый высокий уровень обеспеченности селян клубно-досуговыми учреждениями и наибольший его рост с начала 2000-х годов, что связано в первую очередь с сокращением численности проживающих в районах, а не вводом в действие новых объектов.

Проведенный анализ позволил сделать следующие выводы. Одноименные группы сельских районов в типологиях 2000 г. и 2010 г. не являются идентичными по положению в признаковом пространстве, о чем свидетельствуют показатели их социально-экономического развития (см. табл. 12.7). Содержательный анализ формальных перемещений сельских районов между типами (кластерами) в разных типологиях свидетельствует о несовпадении масштабов статусных и реальных изменений характеристик их социально-экономического развития. Так, формально наиболее существенная положительная динамика позиции районов 3-го типа (переход из одного «крайнего» типа в другой) хоть и привела к повышению их статуса по уровню социально-экономического развития, в действительности означала, что произошедшие изменения в абсолютном выражении оказались менее значимыми в сравнении с другими «относительно благополучными» районами края.

¹ Для сравнения использованы данные 2000 г. и 2010 г.

² Без учета материально-технического состояния данных объектов.

Пересечение двух типологий сельских районов по уровню их социально-экономического развития в 2000 г. и 2010 г. позволило выявить следующее: на одном полюсе размещаются 18 благополучных районов, сохранивших или повысивших свой относительный статус за прошедшее десятилетие, а на другом – 4 наиболее неблагополучных района-«аутсайдера» (Ельцовский, Суетский, Солонешенский, Солтонский), сохранивших такие позиции или «угодивших» в эту категорию. Отличительной особенностью географического расположения неблагополучных кластеров районов является их периферийность, пограничность (либо близость к границе Алтайского края), наряду с удаленностью от авто- и железнодорожных магистралей, тогда как наиболее благополучный кластер территориально тяготеет к Барнаулу и другим крупным городам, а также к селам-райцентрам, где расположены крупные предприятия сельхозпереработки.

Выделенные типы сельских районов качественно различаются между собой по уровню и динамике социально-экономического развития и могут стать основой для разработки дифференцированных политик. Положительный полюс образуют около трети районов с относительно высоким уровнем и позитивной динамикой, которые могут рассматриваться как территории социально-экономического благополучия и «роста», привлекательные для инвестиций. Наряду с устойчивым центром со средним уровнем развития, образованным почти половиной районов края, середину заполнили также 15% ранее неблагополучных районов. Отрицательный полюс наполнен только 4-мя районами с наиболее проблемной социально-экономической ситуацией, концентрирующими неблагополучие не только в статике, но и в динамике. Узлы проблем развития этих районов сосредоточены в сфере АПК, что формирует низкие оплату труда и платежеспособность сельских жителей, отражающиеся на развитии потребительского рынка, низких объемах строительства жилья и, как следствие, высоких показателях миграционного оттока населения, низкой привлекательности этих территорий для квалифицированных работников. По отношению к таким районам могут быть применены различные меры федеральной и региональной социально-экономической поддержки.

Изменение показателей уровня социально-экономического развития сельских муниципальных районов с начала 2000-х годов (см. табл. 12.7) позволяет говорить об улучшении их характеристик. Вместе с тем их сравнительный анализ с городскими территориями (муниципальными образованиями) региона в 2000 г. и 2014 г. (табл. 12.8) показал, что несмотря на сокращение различий между селом и городом по отдельным показателям развития потребительского рынка, здравоохранения оплаты труда, качества жилищного фонда (за счет более значимых изменений в сельской местности), – существенного улучшения социально-экономических характеристик в сельской местности не произошло.

Причины менее благоприятного социально-экономического развития села по сравнению с городом в крае имеют во многом те же основы, что и в России в целом. Мы согласны с мнением Р. Салахутдиновой и С. Ларцевой, что такими причинами в частности являются следующие: 1) специфика расселения селян (территориальная отдаленность мелких сел от объектов социальной инфраструктуры и др.); 2) недостаточное развитие инфраструктуры (энерго- и газоснабжения, транспортных сетей, социальной сферы); 3) недостаток финансовых ресурсов в сельских муниципалитетах; 4) слабое развитие малого предпринимательства; 5) моноотраслевой характер экономики¹.

¹ Салахутдинова Р.Р. Социально-экономическое развитие российского села: проблемы и противоречия / Р.Р. Салахутдинова, С.А. Ларцева // Российское село в условиях глобальных вызовов: колл. монография. – Уфа : БАГСУ, 2014. – С. 242–250.

Таблица 12.8

**Характеристики социально-экономического развития
сельских муниципальных районов и городских муниципальных образований
Алтайского края в 2000 г. и 2014 г.**

Показатель	2000 г.			2014 г.		
	город	село	отношение село/город, %	город	село	отношение село/город, %
Естественный прирост населения, ‰	-5,0	-4,7	0,3 ¹	0,1	-3,6	-3,7 ¹
Миграционный прирост населения, ‰	2,6	-2,5	-5,1 ¹	2,5	-7,2	-9,7 ¹
Число больничных коек на 10 тыс. чел., ед.	100,6	87,8	0,87	142,1	52,1	0,37
Мощность амбулаторно-поликлинических учреждений, посещений в смену, ед.	278,6	228,1	0,82	2736,8	340,1	0,12
Врачи всех специальностей на 10 тыс. чел., чел.	40,5	18,2	0,45	65,1	20,1	0,31
Средний медперсонал на 10 тыс. чел., чел.	90,8	75,8	0,83	141,5	85,4	0,6
Площадь квартир на 1 чел., кв. м	17,8	18,7	1,05	21,3	22,5	1,06
Доля ветхого и аварийного жилья, %	1,5	1,3	0,87	1,6	2,9	1,81
Ввод в действие жилья на 1 жителя, кв. м	0,2	0,148	0,74	0,44	0,16	0,36
Доля жилья с водопроводом, %	86,4	48,2	0,56	89,3	66,7	0,75
Доля жилья с канализацией, %	82,2	35,2	0,43	83,2	47,9	0,58
Доля жилья с отоплением, %	86,2	64,6	0,75	90,8	83,9	0,92
Доля жилья с газом, в том числе природным, %	40,6	86,8	2,14	39,4	84,8	2,15
Доля жилья с горячей водой, %	74,4	4,2	0,06	72,3	22,0	0,3
Оборот розничной торговли на 1 чел., руб.	13478	4860	0,36	121903	57668	0,47
Оборот общественного питания на 1 жителя, руб.	316	106	0,34	664	323	0,49
Среднемесячная заработная плата, руб.	1788	913	0,51	24195	16559	0,68
Среднемесячная зарплата в сельском хозяйстве, руб.	810	627	0,77	18534	13535	0,73
Уровень официальной безработицы, %	1,2	1,9	1,58	1,17	3,6	3,08
Количество детей на 1 детский сад, чел.	97,3	43,4	0,45	202,7	63,2	0,31
Библиотеки на 10 тыс. населения, ед.	1,1	8,8	8,0	0,6	10,0	16,7
Культурно-досуговые учреждения на 10 тыс. чел., ед.	0,6	10,7	17,8	0,4	12,0	30,0
Инвестиции в основной капитал на 1 чел., руб.	2084	1156	0,55	24064	14319	0,6

Примечание. Рассчитана абсолютная разница показателей.

Результаты типологизации сельских районов Алтайского края за предыдущие десятилетия позволили выявить устойчивость позиций регионов-«аутсайдеров» и факторы их неблагополучия. История изменения статуса выделенных четырех районов на фоне других районов края показала, что еще в середине 1980-х годов эта четверка занимала только средние или худшие позиции. В советское время благодаря инвестиционной политике урбанизированные районы, расположенные близко к большим городам, имели более низкий уровень развития социальной инфраструктуры в отличие от периферийных, пограничных районов, но «выигрывали» в экономическом развитии¹. За последующие годы влияния советской социальной политики, направленной на поддержку удаленных от городов, периферийных районов, два района из проблемной четверки заняли благополучные позиции, удержать которые удалось даже в годы активных рыночных реформ благодаря открывшимся возможностям взаимодействия с соседними регионами. С середины 1990-х годов усилилась зависимость не только развития экономики, но и социальной инфраструктуры сельских районов от их географического положения. Наблюдалось повышение значимости близости крупных городов, что отразилось на улучшении экономического и социального положения каждого четвертого района Алтайского края. Более благополучные позиции заняли 15% районов, расположенных вблизи автомагистралей и железных дорог на границах с экономически более сильными регионами страны (Кемеровской и Новосибирской областями) и Казахстаном.

В наиболее неблагополучной ситуации оказались районы, не имеющие таких явно выраженных преимуществ. Но особенностью выделенных районов-аутсайдеров является высокий природный потенциал, что может определить перспективу их социально-экономического развития. Внимание властей и предпринимателей к проблемным территориям со значительным природным потенциалом привело к тому, что в крае запущены различные программы и проекты с опорой на природную составляющую («Программа устойчивого социально-экономического развития сельских территорий Алтайского края до 2020 г.», Особая экономическая зона туристско-рекреационного типа «Бирюзовая Катунь» и др.). В Солонешенском районе в последнее десятилетие активно развивался туристический кластер, с 2013 г. формируется природно-археологический парк, в Солтонском районе запущен инвестиционный проект строительства Алтайской конденсационной электростанции мощностью 660 МВт.

Итак, только к концу второго десятилетия пореформенной России в сельских районах Алтайского края получен явно выраженный эффект взаимосвязи экономического благополучия и развития социальной сферы благодаря близости крупных городов и другие выгоды географического положения. К этому времени влияние советской инвестиционной политики на развитие социальной сферы было нивелировано. В последнюю пятилетку этот эффект усилился в еще большей мере. Для сбалансированного пространственного развития страны и ее регионов требуется эффективное применение современных государственных инструментов сокращения масштабов социально-экономического неравенства сельских территорий, сближения стандартов жизни между городским и сельским населением. Драйверами социально-экономического развития сельских территорий в Алтайском крае и повышения его

¹ См.: Троцковский А.Я., Родионова Л.В., Сергиенко А.М. и др. Социально-территориальная структура региона: строение и основные тенденции трансформации. – Новосибирск, 1997. – С. 192–194.

конкурентоспособности являются не только ставшие традиционными программы занятости и стимулирования малого бизнеса, но и программы поддержки и адаптации трудовых иммигрантов, а также в целом формирование активной социальной среды внедрения инноваций в ключевых отраслях сельской экономики¹.

12.3 ОЦЕНКА ЛОКАЛЬНОЙ АСИММЕТРИИ НА СЕЛЬСКОМ РЫНКЕ ТРУДА РЕГИОНА

Одним из необходимых условий устойчивого развития сельских территорий, повышения их конкурентоспособности является преодоление чрезмерной пространственной дифференциации на рынке труда, поскольку последняя препятствует нормальному функционированию этих территорий, не позволяет им успешно решать ключевые проблемы внутреннего развития и эффективно выполнять внешние функции².

Глубокая пространственная асимметрия на сельском рынке труда приводит к оттоку населения, преимущественно в наиболее трудоактивном возрасте, из районов с неблагоприятной ситуацией на рынке труда и, как следствие, его сокращению, обезлюдиванию значительных территорий и утрате социального контроля над ними; дефициту ресурсов труда, падению объемов сельскохозяйственного производства и снижению уровня продовольственной безопасности страны; сокращению ресурсной базы для развития социальной сферы села и воспроизводства человеческого потенциала, дальнейшему оттоку населения и росту пространственных диспропорций, в том числе на рынке труда, и т.д. Налицо замкнутый круг проблем, которые усиливают друг друга и снижают уровень устойчивости сельских территорий, их привлекательность для населения и капитала. Разорвать этот круг весьма непросто. Определенный вклад в преодоление этих трудностей может внести решение ряда теоретико-методологических и прикладных задач, направленных на изучение влияния внутрирегиональных различий на рынке труда на степень устойчивости сельских территорий, выявление ключевых характеристик рынка труда и формирование системы показателей, их отражающих; оценку пространственных различий на сельском рынке труда по этим показателям и определение допустимых границ их варьирования с позиций устойчивости; разработку предложений по сокращению чрезмерной дифференциации локальных рынков труда и механизмов их реализации.

Выделенные задачи становятся особенно актуальными в современных условиях, когда глобальные вызовы, обрушившиеся на нашу страну, как это ни парадоксально, открывают новые возможности для роста конкурентоспособности аграрной экономики и развития социальной инфраструктуры в сельской местности, улучшения ситуации и снижения пространственных неравенств на сельском рынке труда,

¹ См. п. 6.3 и п. 8.3 данной монографии.

² **Троцковский А.Я., Родионова Л.В., Сергиенко А.М.** Проблемы социального развития села в рамках реализации проекта «Комплексное развитие Алтайского Приобья» // Субфедеральная экономическая политика: проблемы разработки и реализации в Сибирском федеральном округе / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2012. – С. 402–416; **Троцковский А.Я., Родионова Л.В., Сергиенко А.М.** Устойчивое развитие сельских территорий в контексте социальных проблем развития Алтайского края // Известия Алтайского государственного университета. – 2010. – № 2–1. – С. 324–333.

повышения степени устойчивости сельских территорий. В настоящем разделе представлены некоторые подходы к решению перечисленных выше задач и результаты. В качестве эмпирического объекта анализа выбраны рынки труда сельских районов Алтайского края.

Одной из важнейших характеристик рынка труда является его напряженность, которая отражает совокупность негативных социально-экономических явлений, обусловленных противоречиями и диспропорциями между основными субъектами, институтами и компонентами этого рынка, между наемными работниками и работодателями, безработными и государством, частными и государственными службами занятости, между спросом на ресурсы труда и их предложением, ценой рабочей силы и затратами на ее воспроизводство и т.п. Усиление напряженности проявляется в росте регистрируемой и общей безработицы, увеличении масштабов застойной, хронической и скрытой безработицы, снижении уровня реальной заработной платы и распространении неоплачиваемой занятости, отсутствии вакантных рабочих мест с высоким потребительским потенциалом, расширении теневых и неформальных отношений в сфере занятости, усилении гендерных, возрастных и территориальных неравенств на рынке труда, в распространении забастовочного движения, дискомфортом психологическом состоянии субъектов рынка труда и др.¹

Система показателей напряженности на рынке труда должна удовлетворять таким требованиям, как комплексность, логическая завершенность, информационная обеспеченность, быть обозримой и отражать наиболее значимые признаки напряженности на рынке труда. На основе изучения научно-методической литературы по интересующей нас тематике², анализа государственной, ведомственной и муниципальной статистики по проблемам занятости и рынка труда, а также опроса экспертов было отобрано восемь частных индикаторов, которые отражают диспропорции между спросом и предложением на сельском рынке труда, застойную и скрытую безработицу, цену рабочей силы, возрастные и гендерные дисбалансы на рынке труда. Перечень этих показателей (x_i) и их основные характеристики представлены в таблице 12.9.

Коэффициенты относительной важности показывают силу влияния выделенных параметров на напряженность на рынке труда, определяются экспертным путем на основе ранговых оценок и их нормирования. Знак связи отражает прямую или обратную зависимость между частным показателем и напряженностью на рынке труда. Среднее значение показателя напряженности определяет его величину, характерную для всей совокупности локальных рынков труда в сельской местности региона.

¹ Гончарова Н.П., Родионова Л.В., Родионова О.Е. Напряженность на сельском рынке труда: методические подходы и результаты исследования // Социально-экономическое развитие региона: методика и результаты исследования. – Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2008. – С. 292–317.

² Обзор занятости в России. Вып. 1 (1991–2000 гг.). – М. : ТЕИС, 2002. – 352 с.; Капелюшников Р.И., Ощепков А.Ю. Российский рынок труда: парадоксы посткризисного развития // Вопросы экономики. – 2014. – № 7. – С. 66–92; Экономическое содержание рынка труда, его особенности и модели. – М., 2011. – 800 с.; Эренберг Рональд Дж., Смит Роберт С. Современная экономика труда. – М. : МГУ, 1996; George J. Boris. Labor economics. 2nd Edition. – Boston etc. : McGraw-Hill Higher Education — 2000. – 521 p.

Таблица 12.9

**Основные характеристики частных индикаторов напряженности
на сельском рынке труда Алтайского края в 2014 г.**

i	x_i^t	a_i^t	связь	\bar{x}_{it}	$xt \min i$	$xt \max i$	kv_i
1	Уровень официальной безработицы, %	0,185	+	2,7	0,5	7,5	0,48
2	Нагрузка незанятого населения на одну вакансию, ед.	0,182	+	5,2	0,7	44,1	1,52
3	Среднемесячная заработная плата, руб.	0,178	-	15410	12160	20372	0,11
4	Удельный вес безработных, ищущих работу более года, %	0,132	+	4,1	0,8	16,3	0,74
5	Доля молодежи в общей численности безработных, %	0,114	+	13,2	4,5	22,7	0,25
6	Неотработанное время в связи с работой в режиме сокращенного рабочего дня (недели) и отпусков по инициативе администрации, час./чел.	0,083	+	1,9	0,0	11,8	1,48
7	Доля женщин в общей численности безработных, %	0,069	+	44,7	26,2	64,5	0,18
8	Просроченная задолженность по заработной плате, руб./чел.	0,057	+	11,4	0,0	1062	0,21

Примечания: a_i^t – коэффициент относительной важности индикатора i в период времени t ,
 kv_i – коэффициент вариации.

Источники: Данные Росстата, Управления Алтайского края по труду и занятости населения, оценки экспертов и расчеты авторов.

Наиболее распространенным способом оценки колеблемости признаков является расчет абсолютных и относительных показателей вариации, таких как размах вариации, среднее квадратическое отклонение, коэффициент вариации и др.¹ Минимальные и максимальные значения показателя очерчивают зону его вариации, а его значения выше и ниже от среднего показателя ее верхнюю и нижнюю подзоны. Изменение показателей вариации во времени отражает увеличение или уменьшение разброса основных показателей напряженности на сельском рынке труда от средних величин и характеризует тип пространственного развития сельского рынка труда в регионе. В зависимости от динамики показателей вариации (восходящей, нисходящей или

¹ Вайнберг Дж., Шумекер Дж. Статистика / пер. с англ. Л.А. Клименко и Б.И. Клименко. – М. : Статистика, 1979. – 389 с.; Минакир П.А. Экономический анализ и измерения в пространстве // Пространственная экономика. – 2014. – № 1. – С. 12–39; Минашкин В.Г., Садовникова Н.А., Шмойлова Р.А., Карманов М.В. и др. Статистика: Московский государственный университет экономики, статистики и информатики. – М., 2013. – 448 с.

неизменной) он может быть асимметричным, симметричным или нейтральным. При выделении названных типов авторы опирались на работы Б.Л. Лавровского по пространственному развитию и региональной асимметрии экономики и социальной сферы в Российской Федерации¹.

Для измерения внутрирегиональной дифференциации наряду с показателями вариации основных параметров рынка труда можно также использовать индексы и коэффициенты его территориальной разбалансированности, типологии и классификации локальных рынков труда и межгрупповые соотношения частных и интегральных показателей напряженности на этих рынках.

Следующий момент, на котором хотелось бы заострить внимание, касается вопросов взаимосвязи напряженности и пространственной асимметрии на сельском рынке труда и влияния их динамики на степень устойчивости сельских территорий и их конкурентные позиции². Теоретически здесь просматривается девять основных сценариев возможного развития ситуации, которые условно можно разбить на три группы (табл. 12.10).

Таблица 12.10

Матрица основных сценариев изменения напряженности и пространственной асимметрии на сельском рынке труда и устойчивости сельских территорий

Группа	Сценарий	Напряженность	Асимметрия	Устойчивость
A	1	∨	∨	∧
	2	∨	=	∧
	3	∨	∧	∧, ∨, =
B	4	∧	∨	∨, =
	5	∧	=	∨, =
	6	∧	∧	∨
C	7	=	∨	=, ∧
	8	=	=	=
	9	=	∧	=, ∨

Примечания: ∨ – снижение (уменьшение, ослабление);
 ∧ – повышение (увеличение, усиление);
 = – сохранение на прежнем уровне.

¹ Лавровский Б.Л. Региональная асимметрия в Российской Федерации: измерение и регулирование / Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии. – Новосибирск : Экор, Сибирское соглашение. – 2000. – С. 272–306; Лавровский Б.Л., Горюшкина Е.А., Шильцин Е.А., Суслов В.И. Региональные дисбалансы: Россия и Сибирь / под ред. В.И. Сулова. – Новосибирск, 2010. – 305 с.

² Заметим, что понятия «устойчивость территории» и «конкурентоспособность территории» тесно взаимосвязаны, но последнее уже первого, поскольку распространяется только на экономическую составляющую устойчивости. Конкурентоспособность территории – важнейшая характеристика ее устойчивости, которая отражает экономическую компоненту последней и через нее влияет на социальную и экологическую составляющую устойчивости. Чем выше конкурентоспособность территории, тем выше ее устойчивость, и наоборот.

Во всех сценариях группы *A* преобладает тенденция улучшения показателей напряженности на рынке труда, а их пространственная асимметрия может снижаться, оставаться на прежнем уровне или усиливаться. При таком развитии событий согласно социально-трудовым критериям устойчивости сельских территорий¹ степень устойчивости последних и их конкурентоспособность в первых двух случаях однозначно будет расти, а в последнем – изменяться в зависимости от соотношения темпов снижения и роста показателей напряженности и асимметрии.

В группе *B* наблюдается негативная динамика показателей напряженности, при этом их пространственная асимметрия изменяется по аналогии с группой *A*, степень устойчивости сельских территорий при таких условиях будет преимущественно снижаться.

Группа *C* объединяет сценарии, при которых показатели напряженности стабильны, а динамика показателей асимметрии может быть восходящей, неизменной или нисходящей. При этом степень устойчивости сельских территорий будет либо сохраняться на прежнем уровне, либо изменяться в направлении, противоположном динамике показателей пространственной асимметрии. В контексте устойчивости наиболее предпочтительны первые два сценария из девяти рассмотренных. Заметим, что в реальной действительности в зависимости от динамики отдельных показателей, их относительной важности и соотношения темпов изменения число сценариев может быть существенно больше.

Прежде чем приступить к измерению пространственных различий и диспропорций на сельском рынке труда, необходимо оговориться, что большинство используемых в нашем исследовании данных распространяется лишь на официально зарегистрированных безработных и существенно отличается от данных обследований населения по проблемам занятости. В первую очередь это касается уровня безработицы, удельного веса безработных, ищущих работу более года и доли молодежи среди безработных. Но поскольку внутрирегиональный разрез этих показателей представлен только в статистике государственных органов по труду и занятости в регионах, мы используем именно их информацию.

Сельский рынок труда Алтайского края характеризуется значительной внутрирегиональной дифференциацией. В 2014 г. по уровню официально зарегистрированной безработицы разрыв между наиболее и наименее проблемными сельскими районами составил 15 раз, по показателю хронической безработицы – 20 раз, по числу незанятых граждан на одну вакансию – более 60 раз. Потери рабочего времени в связи с работой в режиме сокращенного рабочего дня (недели) и административными отпусками и просроченная задолженность по заработной плате, характеризующие скрытую безработицу, в шести и сорока восьми районах, соответственно, в рассматриваемый период отсутствовали, а для оставшихся районов коэффициент асимметрии или соотношение между наибольшим и наименьшим значением анализируемых показателей был равен 122 и 16 раз соответственно. Дифференциация по уровню заработной платы, возрастные и гендерные диспропорции на рынке труда варьировали от 1,5 до 5 раз (см. табл. 12.9).

Сопоставление максимальных и минимальных значений с соответствующими средними свидетельствует о том, что внутрирегиональная дифференциация сельских районов по таким показателям, как уровень официальной безработицы, удельный вес

¹ **Нерезько С.В., Перекаренкова Ю.А., Родионова Л.В.** Социально-трудовые аспекты устойчивого развития сельских территорий // Устойчивое развитие сельских территорий Алтайского края: социально-экономические и пространственные аспекты / науч. ред. А.Я. Троцкий – Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2013. – С. 271–314.

безработных, ищущих работу более года, доля молодежи и доля женщин в общей численности безработных, неотработанное время по экономическим причинам и просроченная задолженность по заработной плате в верхней подзоне вариации была слабее, чем в нижней, а по показателям – нагрузка незанятого населения на одну вакансию и заработная плата – сильнее.

Относительные показатели вариации также демонстрировали значительную неоднородность локальных рынков труда по частным индикаторам напряженности. Наибольшей колеблемостью отличались показатели: нагрузка незанятого населения на одну вакансию и неотработанное рабочее время в связи с административными отпусками и сокращенным рабочим днем или неделей, а наименьшей – среднемесячная заработная плата.

Внутрирегиональные различия на сельском рынке труда достаточно устойчивы во времени. Вместе с тем их динамика по отдельным частным показателям разнонаправлена. Так, относительно 2006 г. (отличающегося высокими темпами развития аграрной экономики края, превышающими соответствующие показатели 2014 г.) по уровню официальной, молодежной и женской безработицы территориальная дифференциация усилилась, а по уровню хронической безработицы, заработной плате, просроченной задолженности, неотработанному рабочему времени по экономическим причинам и нагрузке незанятого населения на одну вакансию – сократилась. Заметно улучшились предельные и средние значения частных показателей напряженности на сельском рынке труда (см. табл. 12.9 и табл. 12.11), появились районы, в которых нет долговременной безработицы, возросло число районов, где по официальным данным отсутствуют потери рабочего времени по экономическим причинам, в 5 раз сократилось количество районов, имеющих просроченную задолженность по заработной плате, исчезли районы, в которых нет вакансий.

Таблица 12.11

**Основные характеристики частных индикаторов напряженности
на сельском рынке труда Алтайского края в 2006 г.**

i	$x_i t$	a_i^t	связь	\bar{x}_{it}	$xt \min i$	$xtmax i$	kv_i
1	Уровень официальной безработицы, %	0,182	+	7,8	2,5	17,9	0,36
2	Нагрузка незанятого населения на одну вакансию, ед.	0,179	+	65,6	8,8	2055,0	7,56
3	Среднемесячная заработная плата, руб.	0,148	-	4390	3147	6039	0,14
4	Удельный вес безработных, ищущих работу более года, %	0,131	+	16,0	1,3	41,4	0,61
5	Доля молодежи в общей численности безработных, %	0,112	+	25,7	14,5	39,0	0,20
6	Неотработанное время в связи с работой в режиме сокращенного рабочего дня (недели) и отпусков по инициативе администрации, час./чел.	0,076	+	4,3	0,0	37,6	1,68
7	Доля женщин в общей численности безработных, %	0,047	+	61,2	48,8	79,4	0,11
8	Просроченная задолженность по заработной плате, руб./чел.	0,125	+	161,9	0,0	1425,7	1,63

Примечания: a_i^t – коэффициент относительной важности индикатора i в период времени t ,
 kv_i – коэффициент вариации.

Источник: Данные Росстата, Управления Алтайского края по труду и занятости населения, оценки экспертов и расчеты авторов.

Сопоставление минимальных и максимальных значений показателей напряженности на рынке труда между собой и с соответствующими средними в 2014 г. и 2006 г. показало, что почти для всех частных индикаторов зона вариации сузилась и в большинстве случаев разброс в верхней подзоне сокращался интенсивнее, чем в нижней. Уровень заработной платы – единственный показатель, абсолютные границы колеблемости которого расширились (оценки проводились с учетом динамики индекса потребительских цен в рассматриваемый период).

По мнению экспертов, наиболее значимыми характеристиками напряженности на рынке труда являются уровень безработицы и нагрузка незанятого населения на одну вакансию. На их основе можно построить индекс территориальной рассогласованности рынка труда (I_r), который используется для обобщающей оценки уровня пространственной разбалансированности рынка и рассчитывается по формуле¹:

$$I_r = 1/2 \sum_{j=1}^n |b_j/b - v_j/v|, \quad (1)$$

адаптированной авторами к уровню региона. В нашем случае, d_j и v_j – количество безработных и количество вакансий в районе j ; d и v – общее количество безработных и количество вакансий в сельской местности региона.

В 2014 г. значение этого показателя в Алтайском крае равнялось 0,329. Это говорит о том, что наблюдаемая сельская безработица почти на треть объяснялась территориальной несбалансированностью спроса и предложения на рынке труда, преодоление которой возможно лишь за счет перемещения рабочей силы и рабочих мест из одних районов в другие. Такому перемещению сегодня препятствуют сохраняющиеся административные барьеры, отсутствие надежной информации об имеющихся вакансиях в других районах, неразвитость транспортной сети и рынка доступного жилья, высокие издержки, связанные с переменой места жительства, и крайний дефицит инвестиционных ресурсов на местах. Вместе с тем в 2000-е годы отмечается сокращение территориальных диспропорций на сельском рынке труда региона, по сравнению с 2006 г. анализируемый показатель уменьшился в 1,5 раза, а с 2001 г. – почти в 2 раза.

Довольно часто административные границы сельских районов не совпадают с границами локальных рынков труда. Несколько нивелировать влияние административного фактора на пространственный разброс частных показателей напряженности позволяют коэффициенты квинтильного и децильного разрыва. Коэффициенты квинтильного и децильного разрыва уровней официальной безработицы (определяемые как отношение между средними уровнями безработицы в двух группах сельских районов, первая из которых объединяет районы с самыми высокими показателями безработицы и охватывает примерно пятую (или десятую) часть экономически активного сельского населения региона, а вторая объединяет районы с самыми низкими показателями безработицы и также охватывает двадцать (или десять) процентов сельской рабочей силы) также показали заметную территориальную асимметричность сельского рынка труда в Алтайском крае и составили в 2014 г. 5 и 8 раз соответственно.

Подобные коэффициенты, рассчитанные для показателя нагрузки незанятого населения на одну вакансию, подтверждают вывод о том, что этот показатель обладает наибольшей дифференцирующей силой. Для двух групп районов, с самыми высокими и самыми низкими значениями данного индикатора и охватывающих по 20% сельских

¹ **Обзор** занятости в России. Вып. 1 (1991–2000 гг.). – М. : ТЕИС, 2002. – С. 133; **Korovkin A.G., Parbuzin K.V.** Evaluation of Structural Unemployment in Russia. Regional aspect // The Russian Economic Barometer. – 1999. – Vol. 8. – № 1. – Pp. 22–26.

рабочих мест, он был равен 15, а для аналогичных групп районов, в которых сосредоточено по 10% рабочих мест, – 27.

В сравнении с 2006 г. пространственная неоднородность сельского рынка труда Алтайского края по первому показателю возросла более чем в 2 раза, а по второму снизилась в 11 раз.

Анализ частных характеристик напряженности и их пространственной дифференциации показали всю неоднозначность, разнонаправленность и противоречивость изучаемого явления. Принятие эффективных управленческих решений в подобной ситуации весьма затруднительно и возможно только на основе интегральных оценок. Нами был предложен интегральный индикатор напряженности на рынке труда – индекс напряженности (J^r), который в 2014 г. определялся следующим образом:

$$J^r = 0.185 \cdot y_1^r + 0.182 \cdot y_2^r + 0.178 \cdot y_3^r + 0.132 \cdot y_4^r + 0.114 \cdot y_5^r + \\ + 0.083 \cdot y_6^r + 0.069 \cdot y_7^r + 0.057 \cdot y_8^r, \quad (2)$$

где r – индекс района ($r = 1 \dots n$, $n = 59$);

y_i^r – унифицированный частный показатель напряженности i в регионе r (y_1^r – уровень официально зарегистрированной безработицы);

y_2^r – число незанятых граждан на одну вакансию;

y_3^r – среднемесячная начисленная заработная плата одного работника;

y_4^r – удельный вес безработных, ищущих работу более года;

y_5^r – доля молодежи в общей численности безработных;

y_6^r – неотработанное время в связи с работой в режиме сокращенного рабочего времени и административными отпусками;

y_7^r – доля женщин в общей численности безработных,

y_8^r – просроченная задолженность по заработной плате в расчете на одного работника);

коэффициенты при y_i^r – коэффициенты относительной важности частных показателей напряженности на рынке труда.

Более подробно методика расчета данного индекса изложена в работе «Методика интегральной оценки напряженности на региональном рынке труда»¹.

По сравнению с 2006 г. индекс напряженности сократился, существенно ослабло на него влияние такого фактора, как просроченная задолженность по заработной плате (по оценкам экспертов в 2 раза) и усилилось воздействие заработной платы (на 20%). Это было обусловлено многократным сокращением невыплат по заработной плате в рассматриваемый период и нарастанием отставания уровня заработной платы в сельской экономике региона от среднекраевых и среднероссийских показателей. Значимость других частных показателей напряженности изменилась не столь значительно.

¹ Родионова Л.В., Родионова О.Е. Методика интегральной оценки напряженности на региональном рынке труда // Человек и труд. – 2007. – № 10. – С. 23–25.

Абсолютные показатели территориального разброса индекса напряженности в основном уменьшились, а относительные – увеличились. Зона пространственной вариации интегрального показателя напряженности на рынке труда сузилась и это произошло исключительно за счет верхней ее подзоны, в нижней подзоне неоднородность рассматриваемого показателя возросла (табл.12.12).

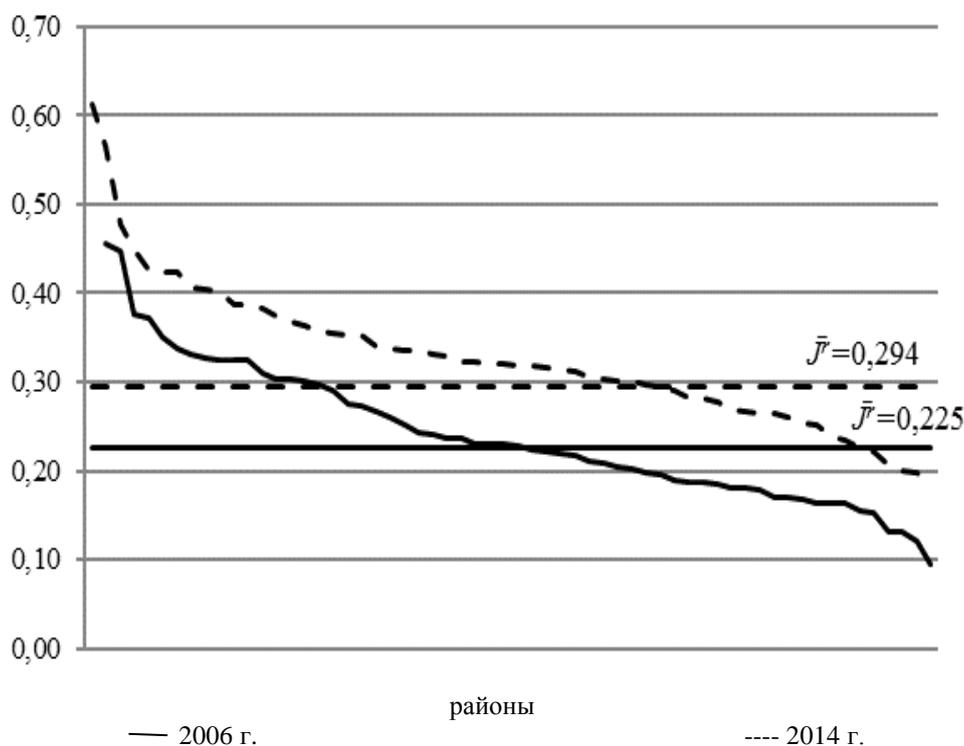
Таблица 12.12

**Средние величины и показатели пространственной вариации
индекса напряженности на сельском рынке труда Алтайского края, ед.**

J'	2014	2006
Среднее значение	0,225	0,294
Минимальное значение	0,096	0,181
Максимальное значение	0,455	0,613
Размах вариации		
в целом	0,359	0,432
в верхней подзоне	0,230	0,319
в нижней подзоне	0,129	0,113
Коэффициент асимметрии		
в целом	4,7	3,4
в верхней подзоне	2,0	2,1
в нижней подзоне	2,3	1,6
Среднеквадратическое отклонение	0,077	0,081
Коэффициент вариации	0,341	0,274

Источник: Данные Росстата, Управления Алтайского края по труду и занятости населения, расчеты авторов.

Графический анализ распределения сельских районов Алтайского края по индексу напряженности на рынке труда показывает меньшую вогнутость кривой территориальных значений анализируемого показателя в 2014 г. по сравнению с 2006 г. и ее смещение к оси абсцисс, что говорит о снижении абсолютных показателей дифференциации этих районов по данному параметру и о колеблемости последнего на более низком среднем уровне. Заметное смещение точки пересечения рассматриваемых кривых с соответствующими средними к оси ординат в анализируемый период также свидетельствует о позитивных изменениях на сельском рынке труда – сокращении группы районов с повышенной напряженностью на рынке труда и переходе значительной их части в группу с более благоприятной ситуацией на рынке труда, т.е. о все большей концентрации сельских районов в зоне с меньшей напряженностью на рынке труда (рис. 12.3). Справедливости ради следует отметить, что определенное влияние на изменение картины распределения сельских районов оказали административные преобразования в регионе, в частности – объединение Славгородского района и города Славгорода в 2012 г. и соответствующее изменение статистической отчетности.



Источник: Данные Росстата, расчеты авторов.

Рис. 12.3. Распределение сельских районов Алтайского края по индексу напряженности на рынке труда

Исследование сельского рынка труда Алтайского края в территориальном разрезе показало, что здесь сохраняется явная внутрирегиональная асимметрия, локальные рынки труда не образуют однородной совокупности и требуют различной поддержки и дифференцированного подхода. Для осуществления дифференцированной региональной политики по снижению напряженности и сокращению пространственных различий на сельском рынке труда была построена классификация сельских районов региона по индексу напряженности. Было выделено четыре класса районов (табл. 12.13).

Первый класс объединяет территориальные образования с низким уровнем напряженности на рынке труда. В двадцати одном сельском районе этого класса интегральный показатель напряженности не превышает 0,200. Большинство этих территорий отличается: пониженным уровнем регистрируемой и хронической безработицы; меньшими потерями рабочего времени из-за работы в режиме сокращенного рабочего дня или недели, а также отпусков по инициативе администрации; более низкой нагрузкой незанятого населения на одну вакансию и более высоким уровнем заработной платы.

Экономика сельских районов рассматриваемой группы характеризуется высоким уровнем развития сельского хозяйства, наличием предприятий переработки сельскохозяйственной продукции, развитой инфраструктурой. Численность населения в них сокращается менее интенсивно по сравнению с другими классами — как за счет естественной, так и миграционной составляющей. Территориально эти районы расположены преимущественно вблизи городов.

Таблица 12.13

**Классификация сельских районов Алтайского края
по индексу напряженности на рынке труда**

1-й класс. Районы с низким уровнем напряженности на рынке труда	
2014 г.	Рубцовский (0,096), Топчихинский (0,121), Зональный (0,130), Новичихинский (0,132), Солтонский (0,153), Благовещенский (0,154), Быстроистокский (0,163), Каменский (0,164), Змеиногорский (0,164), Калманский (0,167), Егорьевский (0,169), Бурлинский (0,170), Кулундинский (0,178), Павловский (0,180), Панкрушихинский (0,181), Крутихинский (0,185), Шипуновский (0,186), Усть-Пристанский (0,188), Залесовский (0,190), Ельцовский (0,196), Петропавловский (0,198)
2006 г.	Рубцовский (0,181), Усть-Калманский (0,198)
2-й класс. Районы со средним уровнем напряженности на рынке труда	
2014 г.	Целинный (0,202), Тогульский (0,205), Алейский (0,209), Суетский (0,211), Тюменцевский (0,218), Ребрихинский (0,219), Хабарский (0,221), Смоленский (0,224), Волчихинский (0,228), Косихинский (0,229), Шелаболихинский (0,230), Баевский (0,230), Троицкий (0,237), Чарышский (0,238), Кытмановский (0,240), Заринский (0,244), Первомайский (0,251), Тальменский (0,261), Поспелихинский (0,267), Немецкий (0,274), Советский (0,275), Алтайский (0,290), Ключевский (0,296)
2006 г.	Суетский (0,201), Первомайский (0,206), Алейский (0,222), Тальменский (0,225), Ельцовский (0,234), Волчихинский (0,238), Локтевский (0,251), Благовещенский (0,254), Егорьевский (0,260), Павловский (0,264), Смоленский (0,265), Красногорский (0,267), Петропавловский (0,269), Усть-Пристанский (0,277), Солонешенский (0,281), Шипуновский (0,282), Заринский (0,291), Шелаболихинский (0,294), Тогульский (0,296)
3-й класс. Районы с высоким уровнем напряженности на рынке труда	
2014 г.	Михайловский (0,302), Угловский (0,303), Солонешенский (0,304), Усть-Калманский (0,309), Бийский (0,324), Третьяковский (0,325), Локтевский (0,326), Табунский (0,328), Курьинский (0,330), Завьяловский (0,339), Романовский (0,351), Красногорский (0,372), Мамонтовский (0,375)
2006 г.	Быстроистокский (0,300), Кулундинский (0,301), Завьяловский (0,303), Алтайский (0,306), Зональный (0,312), Солтонский (0,314), Романовский (0,317), Троицкий (0,318), Бийский (0,319), Поспелихинский (0,320), Топчихинский (0,321), Панкрушихинский (0,322), Косихинский (0,322), Табунский (0,330), Целинный (0,331), Тюменцевский (0,335), Советский (0,336), Новичихинский (0,339), Ключевский (0,341), Каменский (0,352), Угловский (0,353), Краснощековский (0,354), Михайловский (0,357), Чарышский (0,364), Залесовский (0,369), Хабарский (0,374), Немецкий (0,383), Кытмановский (0,387), Бурлинский (0,388)
4-й класс. Районы с критическим уровнем напряженности на рынке труда	
2014 г.	Родинский (0,448), Краснощековский (0,455)
2006 г.	Крутихинский (0,403), Баевский (0,405), Мамонтовский (0,407), Калманский (0,422), Змеиногорский (0,423), Третьяковский (0,425), Ребрихинский (0,449), Курьинский (0,476), Родинский (0,565), Славгородский (0,613)

Примечание. В скобках приведен индекс напряженности в районе.

Источник: Расчеты авторов.

Второй класс включает двадцать три района со средним уровнем напряженности на рынке труда. Индекс напряженности в административных районах этой группы варьирует от 0,200 до 0,300. Частные индикаторы напряженности в территориальных образованиях выделенного класса в среднем несколько хуже по сравнению с 1-м классом. Сельские районы, входящие в данную группу, неоднородны. Среди них можно выделить как территориальные образования с высоким и средним уровнем развития предприятий АПК, экономической и социальной инфраструктуры, так и слабо развитые районы. Темпы сокращения населения в этих районах заметно выше, чем в районах предыдущей группы. В основном они компактно расположены и граничат с районами первого класса и городами.

Третий класс объединяет тринадцать административных районов с высоким уровнем напряженности на рынке труда. Интегральный показатель напряженности в сельских районах этого типа составляет от 0,300 до 0,400. Показатели безработицы, нагрузки незанятого населения на имеющиеся вакансии, потерь рабочего времени по экономическим причинам, оплаты труда, возрастной и гендерной асимметрии здесь значительно хуже по сравнению с первыми двумя группами. Экономика рассматриваемых районов характеризуется низким уровнем и потенциалом развития, а население – более интенсивным сокращением.

В четвертый класс вошли два района со сверхвысокой напряженностью на рынке труда. Индекс напряженности в сельских образованиях этого класса превышает 0,400. Подавляющее большинство частных индикаторов напряженности в рассматриваемых районах достигло своих предельных значений и свидетельствует о критической ситуации на рынке труда. Административные районы анализируемого класса отличаются кризисным состоянием сельского хозяйства и предприятий сельхозпереработки, слабым развитием производственной инфраструктуры и сферы услуг. Среднегодовые темпы сокращения населения и интенсивность его миграционного оттока в этих районах в 2 и 3 раза соответственно превышают аналогичные показатели для районов 1-го класса. Внутрорегиональные образования с критической ситуацией на рынке труда вместе с районами 3-го класса образуют значительные по площади зоны социально-экономического неблагополучия, которые требуют к себе особого внимания со стороны федеральных и региональных органов управления.

По сравнению с 2006 г. количество районов с высоким и критическим уровнем напряженности на рынке труда уменьшилось в 2 и 5 раз соответственно, а со средним и низким – увеличилось более чем в 1,2 и 10 раз соответственно, т.е. доминировали переходы районов из 3-го и 4-го классов по степени напряженности в 1-й и 2-й классы.

Внутрорегиональные различия на сельском рынке труда будут существовать всегда, но важно ответить на вопросы, до какой степени эти различия приемлемы, каковы границы области допустимых значений показателей напряженности на рынке труда? Это непростая задача. Размышляя над ее решением, изучая труды ученых-регионалистов С.С. Артобалева, П.Я. Бакланова, П.А. Минакира, А.И. Трейвиша и других¹

¹ **Артобалева С.С.** Региональная политика, направленная на снижение пространственных экономических и социальных диспропорций в РФ (концепция) / Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии. – Новосибирск: Экор, Сибирское соглашение. – 2000. – С. 23-51; **Артобалева С.С.** Российская региональная политика: модернизация или деформация пространства // Современные производительные силы. – 2012. – С. 77–85; **Артобалева С.С., Бакланов П.Я., Трейвиш А.И.** Пространство и развитие России: полимасштабный анализ // Вестник Российской академии наук. – 2009. – Т. 79. – № 2. – С. 101–112; **Минакир П.А.** Мифы и реальности пространственных экономических диспропорций // Федерализм. – 2011. – № 1 (61). – С. 43–56; **Минакир П.А., Демьяненко А.Н.** Пространственная экономика: эволюция подходов и методология // Пространственная экономика. – 2010. – № 2. – С. 6–32.

и развивая их идеи применительно к нашему объекту исследования, авторы пришли к следующему заключению: пороговые или нормативные значения показателей напряженности на рынке труда – это такие их количественные оценки, выход за пределы которых препятствует динамичному развитию сельских территорий, представляет угрозу для их сохранения и выполнения ими внешних функций, ведет к росту пространственных противоречий и усилению напряженности на рынке труда, т.е. снижает уровень устойчивости сельских территорий, ослабляет их конкурентные позиции. При этом в обществе должно быть согласие относительно этих границ, осознаваться опасность выхода за их пределы и поддерживаться выделение дополнительных общественных ресурсов на развитие наиболее проблемных территорий.

Определить пороговые значения показателей напряженности на сельском рынке труда можно на основе экспертных оценок, выбора средних или лучших показателей на сельском рынке труда изучаемого территориального образования, России в целом и ее наиболее развитых агропромышленных регионов, а также высоко и среднеразвитых стран и их сельских территорий. С помощью нормативов можно осуществлять диагностику пространственных неравенств в сферах занятости и обращения рабочей силы, их можно использовать в качестве ориентиров развития локальных рынков труда и использовать при разработке и реализации региональной политики занятости.

По мнению экспертов, внутрирегиональная дифференциация на сельском рынке труда Алтайского края чрезмерна и для ее сокращения первоочередное внимание необходимо уделять тем сельским районам, в которых большинство частных и интегральных показателей напряженности на рынке труда в 1,5 и более раз выше средних для параметров с положительной связью и ниже – для показателей с отрицательной связью.

В таблице 12.14 приведены пороговые значения показателей напряженности на сельском рынке труда Алтайского края. Устанавливать верхнюю границу области допустимых значений для заработной платы и нижние границы для всех остальных показателей напряженности на рынке труда в современных условиях представляется нецелесообразным, поскольку как уже отмечалось выше позитивная динамика этих показателей – это движение в направлении повышения степени устойчивости сельских территорий.

Отметим, что обозначенные границы подвижны во времени и по мере достижения подавляющим большинством сельских районов нормативных значений показателей они будут изменяться.

Таблица 12.14

Пороговые значения показателей напряженности на сельском рынке труда Алтайского края

Показатели	Пороговые значения	Показатели	Пороговые значения
Уровень официальной безработицы, %	Более 3	Неотработанное время в связи с работой в режиме сокращенного рабочего дня (недели) и отпусков по инициативе администрации, час./чел.	Более 2,5
Нагрузка незанятого населения на одну вакансию, ед.	Более 7	Доля женщин в общей численности безработных, %	Более 50
Среднемесячная заработная плата, руб.	Менее 13000	Просроченная задолженность по заработной плате, руб./чел.	0
Удельный вес безработных, ищущих работу более года, %	Более 6	Индекс территориальной рассогласованности рынка труда, ед.	Более 0,20
Доля молодежи в общей численности безработных, %	Более 20	Индекс напряженности на рынке труда, ед.	Более 0,30

Источник: Оценки экспертов.

Итак, проведенный анализ показал, что на сельском рынке труда Алтайского края сохраняются заметные внутрирегиональные различия и дисбалансы. Сельская безработица в регионе примерно на треть объясняется территориальной разбалансированностью спроса и предложения на рынке труда, преодоление которого возможно лишь путем межрайонного перераспределения рабочей силы и рабочих мест.

Среди частных показателей напряженности на рынке труда наибольшей колеблемостью отличаются такие показатели, как нагрузка незанятого населения на одну вакансию и неотработанное время в связи с работой в режиме сокращенного рабочего дня (недели) и отпусков по инициативе администрации. При этом доля сельских районов с показателями хуже нормативных варьирует от 12 до 90%.

Интегральные показатели напряженности характеризуются меньшей поляризацией, и только в четверти изученных районов они превышают пороговые значения.

Внутрирегиональные различия на сельском рынке труда достаточно устойчивы во времени. Вместе с тем в рассматриваемый период для большинства показателей напряженности на рынке труда преобладала тенденция сокращения их территориального расслоения, а там, где этого не происходило, они закреплялись на более низком среднем уровне. Зона вариации сузилась, и в большинстве случаев разброс показателей в верхней подзоне сокращался интенсивнее, чем в нижней. Заработная плата – единственный показатель, абсолютные границы колеблемости которого расширились и в номинальном, и в реальном исчислении. Наблюдалась все большая концентрация сельских районов в группах с более благоприятной ситуацией на рынке труда. Индекс территориальной рассогласованности сельского рынка труда уменьшился почти в 1,5 раза. Улучшение ситуации на рынке труда в значительной степени было продиктовано демографическими факторами, в частности сокращением численности сельского населения в трудоспособном возрасте на всей территории края, а не социально-экономическими.

Однако не все так однозначно. Некоторые относительные показатели вариации в анализируемый период возросли. Это относится к уровню официальной безработицы и индексу напряженности. Но в целом, пожалуй, можно говорить о симметричном типе пространственного развития сельского рынка труда в Алтайском крае или, по крайней мере, о движении в этом направлении. Для его ускорения следует осуществить комплекс мер, направленных на рост эффективности политики занятости в регионе и ее адресности; модернизацию сельской экономики, создание новых современных рабочих мест и расширение спроса на рабочую силу; развитие трудового потенциала и формирование эффективного предложения на рынке труда; совершенствование пространственной организации сельскохозяйственного производства и повышение территориальной мобильности рабочей силы; совершенствование ценообразования и активизацию экономического поведения сельского населения на рынке труда. Особое внимание необходимо уделить сельским территориям с высоким и критическим уровнем напряженности на рынке труда.

Снижение локальной асимметрии на сельском рынке труда при определенных условиях приведет к сокращению миграционного оттока сельского населения и сохранению трудового потенциала сельских территорий, ослаблению диспропорций между спросом и предложением рабочей силы в экономике, сокращению потерь живого труда и более эффективному его использованию, росту сельской экономики и ресурсной базы для развития социальной сферы села, то есть создаст предпосылки для повышения степени устойчивости сельских территорий, их социальной и инвестиционной привлекательности, для усиления их конкурентных позиций.

Экономические санкции против России со стороны западных стран и наше ответное продовольственное эмбарго открывают новые перспективы для развития позитивных процессов в российской деревне в целом и на сельском рынке труда, в частности.

Глава 13

ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ И ТРАНСФОРМАЦИЯ КЛЮЧЕВЫХ ЭЛЕМЕНТОВ ЦЕНТРОПЕРИФЕРИЙНОЙ СТРУКТУРЫ АЛТАЙСКОГО СЕЛА

13.1 ОБЩЕЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЕ О ЦЕНТРОПЕРИФЕРИЙНОЙ СТРУКТУРЕ СЕЛЬСКОЙ МЕСТНОСТИ КРАЯ

Согласно изложенным в первой главе монографии (п. 1.4) методологии и методике исследования совокупность сельских районов края была распределена между укрупненными группами, различающимися своим центропериферийным положением, достаточно равномерно: на долю *ближней периферии* пришлось 23,8%, *срединной* – 30,6% и *дальней периферии* – 45,8% всех сельских районов края (табл. 13.1, рис. 13.1).

Таблица 13.1

Распределение сельских районов Алтайского края
по оси «центр-периферия»

Ближняя периферия			Срединная периферия		Дальняя периферия
I порядка	II порядка	III порядка	I порядка	II порядка	
Бийский, Первомайский, Рубцовский	Павловский, Тальменский, Калманский, Смоленский, Зональный, Егорьевский	Алейский, Заринский, Змеиногорский, Каменский, Локтевский	Целинный, Солтонский, Залесовский, Красногорский, Советский, Троицкий, Косихинский, Поспелихинский, Угловский	Ребрихинский, Шелаболихинский, Волчихинский, Быстроистокский, Солонешенский, Петропавловский, Алтайский, Новичихинский, Топчихинский	Баевский, Благовещенский, Бурлинский, Ельцовский, Завьяловский, Ключевский, Краснощековский, Крутихинский, Кулундинский, Курьинский, Кытмановский, Мамонтовский, Михайловский, Немецкий национальный, Панкрушихинский, Родинский, Романовский, Суетский, Табунский, Тогульский, Третьяковский, Тюменцевский, Усть-Калманский, Усть-Пристанский, Хабарский, Чарышский, Шипуновский

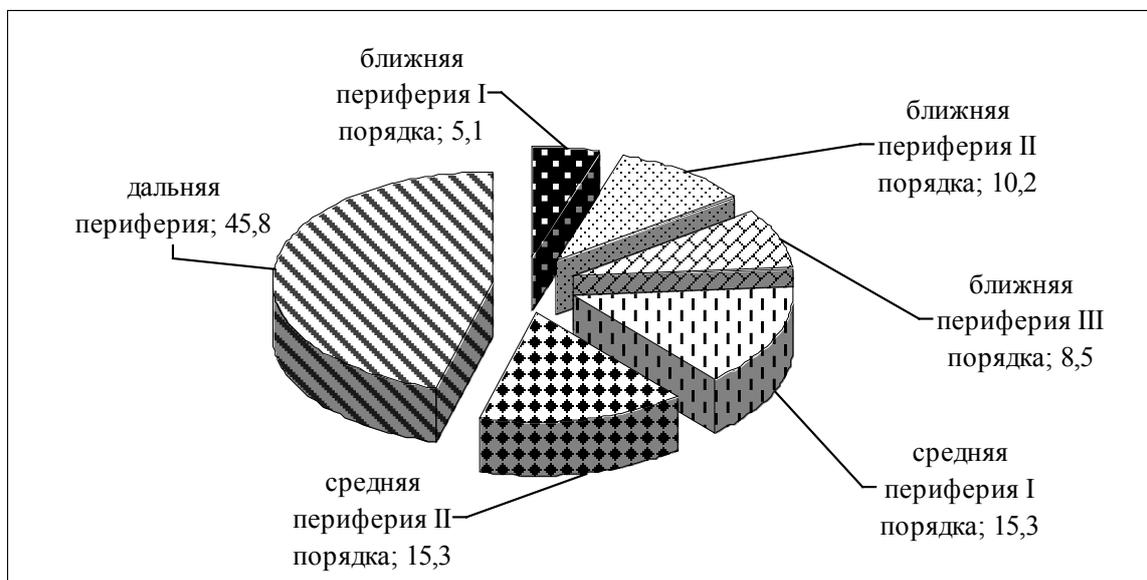


Рис. 13.1. Структура сельской периферии Алтайского края, 2014 г.

Таблица 13.2

Территориальная структура хозяйства различных типов сельских территорий Алтайского края в 2014 г., %

Тип сельских территорий	Территория	Численность населения	Объем отгруженной промышленной продукции собственного производства	Объем введенного жилья*	Валовая продукция сельского хозяйства	Инвестиции в основной капитал**
Ближняя периферия – всего	24,7	32,0	38,0	50,6	34,9	43,5
В том числе:						
I порядка	5,5	11,2	7,6	26,0	8,5	14,0
II порядка	8,6	14,0	24,7	20,3	18,3	16,3
III порядка	10,6	6,8	5,7	4,3	8,1	13,2
Срединная периферия – всего	31,4	29,3	26,8	25,4	27,2	26,9
В том числе:						
I порядка	16,5	14,8	13,4	12,3	13,1	10,5
II порядка	14,9	14,5	13,4	131,0	14,1	16,4
Дальняя периферия	43,9	38,7	35,2	24,0	37,7	29,6
Сельская периферия – всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Объем введенного жилья рассчитан в среднем за 2012–2015 гг.

** Инвестиции в основной капитал рассчитаны в среднем за 2012–2015 гг.

Для краткой характеристики роли и места выделенных типов сельских районов в территориальной структуре хозяйства региональной сельской периферии воспользуемся таблицей 13.2.

Ближняя периферия включает в себя 14 районов, три из которых примыкают к крупным городам края (Бийск, Рубцовск) либо входят в состав Барнаульской агломерации (Первомайский); 6 районов имеют в качестве районных центров малые города края; остальные 5 районов находятся в зоне активного влияния столицы края и двух его крупных городов. На территории этой группы районов, составляющей четверть общей площади всех сельских территорий края, проживает более трети сельского населения.

В районах ближней периферии, отличающихся повышенной концентрацией экономической активности, производится треть всего объема производимой в крае сельхозпродукции и 34,9 % всего объема находящейся в сельской местности промышленности, представленной, как правило, подотраслями пищевой, деревообрабатывающей промышленности и промышленности строительных материалов.

Анализируемые районы – территории повышенной инвестиционной привлекательности: на их долю в 2014 г. приходилось практически половина всех инвестиций в основной капитал и общего объема ввода жилья в сельской местности края. В этом отношении выделяются районы ближней периферии I порядка, где в последние годы получило бурное развитие строительство коттеджных поселков.

Что касается районов, расположенных в зонах влияния крупных городов края (районов ближней периферии II порядка), то обращает на себя внимание повышенная концентрация экономической деятельности и инвестиций на их территории. Так, на долю 14% сельского населения приходится 16,3 % всех инвестиций в основной капитал, 24,7% всего объема производимой в сельской местности промышленной продукции и около 18,3% – валовой продукции сельского хозяйства.

Для районов ближней периферии III порядка, расположенных в зоне влияния малых городов края, отличительной особенностью хозяйства является сравнительно невысокий уровень развития промышленности: на их долю приходится порядка 6,8% общей численности сельского населения, проживающего в этих районах, около 5,7% всего объема производимой в селе промышленной продукции.

Группа районов *срединной периферии* представлена 18 сельскими районами, занимающими 31,4% общей площади сельской периферии Алтайского края. На их территории проживает 29,3% сельского населения края, где производится 27,2% общего объема продукции сельского хозяйства, дислоцируется 26,8% обрабатывающих производств. Доля инвестиций в основной капитал срединных районов составляет 26,9%, а объем ввода жилья – 25,4% от аналогичных показателей в целом по сельской местности края.

Отметим, что срединные районы I порядка, расположенные по сравнению с районами II порядка ближе к крупнейшим и крупным городам региона, инвестиционно менее привлекательны по сравнению с районами II порядка, при сравнительно одинаковой концентрации на их территориях предприятий сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности (см. табл. 13.2).

Группа районов *дальней периферии*, находящихся вне зоны влияния городов, является самой многочисленной. В нее входят 27 сельских районов. Площадь районов дальней периферии составляет 43,9% общей площади сельской периферии края. На территории данной группы проживает 38,7% сельского населения региона. Предприятия, расположенные на территории дальней периферии, производят 37,9% общего объема продукции сельского хозяйства, 35,2% обрабатывающих производств. Доля инве-

стиций в основной капитал на территориях районов данной группы мала и составляет 29,6%, при достаточно низких объемах ввода жилья – 24,0%.

Таков в самом общем виде «портрет» групп районов ближней, срединной и дальней региональной сельской периферии Алтайского края по состоянию на 2014 г. Далее будет дана более детальная оценка социально-экономического развития выделенных типов районов.

13.2 СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ЦЕНТРОПЕРИФЕРИЙНЫХ ТИПОВ РАЙОНОВ

Демографическое развитие. Для характеристики демографических процессов в районах с различным центропериферийным положением выделим 6 групп территорий, различающихся соотношением результатов естественного и механического движения населения, а именно:

- (1) миграционный приток превышает естественный прирост;
- (2) миграционный приток превышает естественную убыль;
- (3) естественная убыль превышает миграционный приток;
- (4) миграционный отток превышает естественный прирост;
- (5) миграционный отток превышает естественную убыль;
- (6) естественная убыль превышает миграционный отток.

Как видно из таблицы 13.3, для большинства сельских районов Алтайского края характерно превышение естественного оттока населения над их естественной убылью (64%). Только в двух районах наблюдается естественный прирост населения в сочетании с миграционным притоком (Павловский и Алтайский районы). Если в 2010 г. группа районов *ближней периферии* характеризовалась высокой долей районов (40%), где миграционный приток превышает естественную убыль населения, то в 2014 г. только 3 района (четверть районов данной группы) имеют положительный прирост. Остальные районы ближней периферии характеризуются негативными темпами динамики численности населения за счет высокого миграционного оттока населения.

Для *2/3 срединных районов* также характерен высокий миграционный отток населения, который является главным фактором убыли населения. В данной группе имеются районы с миграционным притоком и естественным приростом населения (3 района). Остальные районы данной группы характеризуются доминированием естественной убыли населения над миграционным оттоком (16%).

Причиной убыли населения в районах *дальней периферии* является как миграционный отток населения, так и естественная убыль населения. При этом главным фактором убыли населения является высокий миграционный отток населения.

Наиболее высокие темпы убыли численности населения – более 2% в год – характерны для 9 районов Алтайского края (Баевский, Бурлинский, Быстроистокский, Ельцовский, Каменский, Курьинский, Солтонский, Суетский, Троицкий). В основном это территории с худшими в регионе значениями рождаемости, высокими показателями смертности, быстро растущей долей лиц старше трудоспособного возраста населения. Кроме того, важнейшим фактором убыли их населения является многолетний миграционный отток сельских жителей из этих районов.

Для определения зависимости (независимости) результатов естественного и механического движения от центропериферийного положения воспользуемся далее тестом хи-квадрат.

Таблица 13.3

**Характеристика сельских районов Алтайского края
с различным центропериферийным положением по соотношению результатов
естественного и механического движения населения, 2014 г.**

Соотношение результатов механического и естественного движения	Центропериферийное положение районов					
	Ближняя периферия			Срединная периферия		Дальняя периферия
	I порядка	II порядка	III порядка	I порядка	II порядка	
1. Миграционный приток превышает естественный прирост		Павловский			Алтайский	
2. Миграционный приток превышает естественную убыль	Первомайский	Зональный		Поспелихинский		Ельцовский, Крутихинский, Шипуновский
3. Естественная убыль превышает миграционный приток						Мамонтовский
4. Миграционный отток превышает естественный прирост				Солтонский		Немецкий, Табунский, Кулундинский, Третьяковский
5. Миграционный отток превышает естественную убыль		Егорьевский, Калманский, Смоленский, Тальменский	Змеиногорский, Заринский, Каменский, Локтевский, Алейский	Залесовский, Красногорский, Советский, Косихинский, Угловский, Целинный, Троицкий	Волчихинский, Быстроистокский, Новичихинский, Петропавловский, Солонешенский	Баевский, Благовещенский, Бурлинский, Ключевский, Кытмановский, Курьинский, Краснощековский, Михайловский, Панкрушихинский, Родинский, Романовский, Суетский, Тогульский, Тюменцевский, Усть-Пристанский, Хабарский, Чарышский
6. Естественная убыль превышает миграционный отток	Бийский, Рубцовский				Ребрихинский, Топчихинский, Шелаболихинский	Завьяловский, Усть-Калманский

Наблюдаемое значение хи-квадрат равно 25,16, критическое – 31,41. Поскольку наблюдаемое значение меньше критического, следовательно, гипотеза о независимости переменных подтверждается на 5%-ном уровне значимости. С вероятностью 95% можно утверждать об отсутствии связи между центропериферийным положением района и процессами механического и естественного движения населения. Другими словами, негативные миграционные процессы не связаны с положением района на внутрирегиональном пространстве, а определены другими факторами, в первую очередь либо отсутствием места приложения труда, либо низким уровнем ее оплаты.

Возрастная структура сельского населения: территориальные аспекты. Оценка возрастной структуры населения районов с различным центропериферийным положением производилась по шкале, предложенной сотрудниками Российского государственного аграрного университета им. К.А. Тимирязева. Она отражает превышение доли населения моложе трудоспособного возраста над долей населения старше трудоспособного возраста.

Таблица 13.4

Распределение сельских районов Алтайского края с различным центропериферийным положением по типам возрастной структуры населения, 2014 г.

Тип возрастной структуры населения	Центропериферийное положение районов					
	Ближняя периферия			Срединная периферия		Дальняя периферия
	I порядка	II порядка	III порядка	I порядка	II порядка	
1. Прогрессивная, от 4 до 10						Немецкий национальный округ, Табунский
2. Стационарная, от 1 до 4			Заринский	Угловский	Алтайский, Волчихинский, Солонешенский	Бурлинский, Суетский, Благовещенский, Третьяковский, Чарышский
3. Регрессивная, от -5 до 0	Первомайский, Бийский, Рубцовский	Павловский, Тальменский, Зональный, Калманский, Смоленский, Егорьевский	Змеиногорский, Каменский	Залесовский, Солтонский, Косихинский, Поспелихинский, Красногорский, Советский, Целинный, Троицкий	Шелаболихинский, Новичихинский, Топчихинский, Петропавловский, Ребрихинский, Быстроистокский	Баевский, Завьяловский, Ключевский, Крутихинский, Кулундинский, Кытмановский, Михайловский, Панкрушихинский, Родинский, Тогульский, Тюменцевский, Хабарский, Краснощековский, Шипуновский
4. Регрессивная, от -11 до -5			Алейский, Локтевский			Ельцовский, Мамонтовский, Романовский, Усть-Калманский, Усть-Пристанский, Курьинский

Результаты пересечения двух типологий – по возрастной структуре и центропериферийному положению районов – показаны в таблице 13.4. В зависимости от сложившегося соотношения сформированы 4 типа возрастной структуры населения: прогрессивная, стационарная и регрессивная (2 градации). Как видно из таблицы, подавляющее большинство сельских районов края (80%) относится к районам с регрессивным типом возрастной структуры населения. Стоит отметить положительные сдвиги в возрастной структуре сельских территорий. Так, по нашим данным, в 2010 г. к регрессивной структуре относилось 92% всех сельских территорий края.

Проведенная нами проверка гипотезы о независимости двух переменных (возрастной структуры и центропериферийного положения районов) подтвердилась: критическое значение хи-квадрат, равное 24,99, существенно превышает наблюдаемое (16,92). Следовательно, территориальное размещение района не является определяющим фактором возрастной структуры его населения. Главным фактором, детерминирующим тип возрастной структуры населения района, является национальный состав его населения. К примеру, районы с прогрессивной и стационарной возрастными структурами (Немецкий, Табунский и др.) характеризуются высокой долей немецкого населения, отличающегося сравнительно высоким уровнем рождаемости.

Характеристика системы сельского расселения в районах с различным центропериферийным положением. Для характеристики сельских районов с различным центропериферийным положением по плотности населения использовалась шкала из пяти градаций (табл. 13.5). Две первые градации объединяют районы с плотностью населения от 10 до 20 человек на 1 кв. км, что выше как среднекраевого, так и среднероссийского уровня. К третьей градации отнесены районы с плотностью населения на уровне среднекраевой, к четвертой – ниже среднекраевой. Пятая градация характеризуется плотностью населения существенно меньше среднекраевой – примерно в 2 раза.

Как видно из таблицы 13.5, треть районов *ближней периферии* характеризуются высокой плотностью населения либо плотностью выше среднекраевой. Прежде всего это касается районов ближней периферии I и II порядков. Аналогичные показатели *срединных районов* и *районов дальней периферии* равны 5 и 4% соответственно. Напротив, доля районов ближней периферии с низкой плотностью населения ниже средней составляет по рассматриваемым типам 67 и 81% соответственно.

Рассчитанное нами критическое значение статистики хи-квадрат равно 31,41, что меньше наблюдаемого значения, равного 33,04. Следовательно, гипотеза о независимости переменных отвергается на 5%-ном уровне значимости.

Таким образом, с вероятностью 95% можно утверждать, что между плотностью сельского населения и центропериферийным положением района существует статистическая зависимость. Этот показатель может рассматриваться в качестве критерия, определяющего место района на шкале «центр-периферия».

Косвенным ее отражением является показатель численности населения срединного района в разрезе анализируемых типов сельских территорий:

- районов ближней периферии I порядка – 36,5 тыс. чел., II порядка – 23,2 тыс. чел., III порядка – 11,4 тыс. чел.;
- срединных районов I порядка – 16,4 тыс. чел., II порядка – 16,0 тыс. чел.;
- районов дальней периферии – 14,8 тыс. чел.

Таблица 13.5

**Характеристика сельских районов Алтайского края
с различным центропериферийным положением
по плотности сельского населения, 2014 г.**

Плотность	Центропериферийное положение районов					
	Ближняя периферия			Срединная периферия		Дальняя периферия
	I порядка	II порядка	III порядка	I порядка	II порядка	
1. Высокая	Бийский	Павловский				
2. Выше среднего	Первомайский	Смоленский, Зональный		Советский		Немецкий национальный округ
3. Средняя	Рубцовский	Калманский, Тальменский		Косихинский, Поспелихинский	Алтайский, Петропавловский, Ребрихинский	Кулундинский, Мамонтовский, Завьяловский, Шипуновский
4. Ниже средней		Егорьевский	Локтевский	Целинный, Красногорский, Троицкий	Топчихинский, Шелаболихинский, Волчихинский, Новичихинский	Ключевский, Краснощековский, Третьяковский, Крутихинский, Кытмановский, Михайловский, Романовский, Табунский, Родинский, Хабарский, Тюменцевский, Усть-Калманский
5. Низкая			Алейский, Заринский, Змеиногорский, Каменский	Залесовский, Солтонский, Угловский	Быстроистокский, Солонешенский	Суетский, Баевский, Благовещенский, Бурлинский, Ельцовский, Панкрушихинский, Курьинский, Тогульский, Усть-Пристанский, Чарышский

Потребительские расходы сельского населения: динамика и территориальная дифференциация. Доходы населения являются ключевым аспектом при оценке уровня его жизни, однако возможности государственной статистики не позволяют в полной мере их оценить. Здесь имеются в виду два момента. Во-первых, заработная плата сегодня не отражает всей полноты доходов населения, в особенности сельского. Во-вторых, материалы обследования бюджетов домашних хозяйств не репрезентативны по отношению к отдельному региону и могут быть использованы лишь в качестве дополнительного источника информации.

Поэтому в качестве индикатора уровня жизни населения нами был выбран показатель потребительских расходов¹. При этом отметим, что величина данного показателя для ряда сельских территорий (в первую очередь пригородных) может быть искажена, поскольку часть расходов сельское население осуществляет в ближайших городах.

Таблица 13.6

**Группировка сельских районов Алтайского края
с различным центропериферийным положением
по душевому уровню потребительских расходов населения, 2014 г.**

Душевой уровень потребительских расходов	Центропериферийное положение районов					
	Ближняя периферия			Срединная периферия		Дальняя периферия
	I порядка	II порядка	III порядка	I порядка	II порядка	
1. Относительно высокий, 36–50 тыс. руб.				Поспелихинский	Волчихинский, Солонешенский, Алтайский, Новичихинский	Благовещенский, Кулундинский, Мамонтовский, Родинский
2. Средний, 24–36 тыс. руб.	Первомайский, Бийский	Павловский, Тальменский, Калманский, Смоленский	Локтевский	Советский, Троицкий, Косихинский	Петропавловский	Баевский, Завьяловский, Ключевский, Кытмановский, Михайловский, Панкрушинский, Романовский, Тогульский, Третьяковский, Усть-Калманский, Усть-Пристанский, Хабарский
3. Относительно низкий, 12–25 тыс. руб.	Рубцовский	Егорьевский, Зональный	Алейский, Заринский, Змеиногорский, Каменский	Целинный, Залесовский, Солтонский, Красногорский, Угловский	Ребрихинский, Шелаболихинский, Быстроистокский, Топчихинский	Бурлинский, Ельцовский, Краснощековский, Крутихинский, Курьинский, Немецкий автономный, Суетский, Табунский, Тюменцевский, Чарышский, Шипуновский

¹ Аналогичный подход использовала И.Д. Тургель. В качестве показателя, оценивающего уровень доходов муниципальных образований Свердловской области, рассматривался душевой объем розничного товарооборота. См.: Тургель, И.Д. Локальная асимметрия регионального развития: содержание, оценка, социально-экономические последствия // Проблемы, успехи и трудности переходной экономики. Опыт России и Белоруссии / под ред. М.А. Портного. – Вып. XVI. – М., 2000. – С. 233–244.

Для анализа территориальной дифференциации сельских территорий по уровню душевых потребительских расходов воспользуемся таблицей 13.6. Согласно ей, все потребительские душевые расходы населения делятся на три группы:

- 1) районы с относительно высоким уровнем потребления – свыше 36–50 тыс. руб. на 1 чел.;
- 2) районы со средним уровнем потребления – от 24–36 тыс. руб. на 1 чел.;
- 3) районы с относительно низким уровнем потребления – от 12–25 тыс. руб. на 1 чел.

Как видно из таблицы 13.6, районы с различным центропериферийным положением представлены в разных группах по уровню потребительских расходов. Исключением являются лишь районы ближней периферии, где фактически не зафиксирован высокий уровень потребительских расходов населения, в то время как в средних районах таковых 28%, а в дальней периферии – 15%. Объясняется это, по-видимому, тем, что часть покупок сельскими жителями осуществлялась в городах.

Статистическая оценка независимости выборок также подтвердила гипотезу о том, что между центропериферийным положением района и уровнем потребительских расходов населения связи нет: критическое значение статистики хи-квадрат (18,3) меньше наблюдаемого (14,7).

Обеспеченность жильем. С позиций устойчивого развития сельских территорий обеспеченность жильем населения занимает центральное место среди отраслей социальной сферы. Жилищный фонд сельского поселения, рассматриваемый как с количественной, так и с качественной сторон, во многом предопределяет миграционную подвижность населения, обеспеченность территории рабочей силой.

Для характеристики сельских районов с различным центропериферийным положением по жилищной обеспеченности проведем пересечение двух типологий: по центропериферийному положению и обеспеченности жильем на душу населения (табл. 13.7).

По каждому из сельских районов был рассчитан коэффициент обеспеченности жилплощадью в расчете на душу населения, и далее выделены три группы районов с относительно высокой, средней и низкой жилищной обеспеченностью. Следующим шагом было построение таблицы совместного распределения сельских районов по центропериферийности и уровню обеспеченности жилой площадью.

В первом приближении, как следует из таблицы 13.7, просматривается определенная взаимосвязь между центропериферийным положением района и уровнем его жилищной обеспеченности. В целом на долю районов с высоким уровнем обеспеченности социальной инфраструктурой пришлось 13,3%, со средним уровнем – 50,0%, с низким – 36,7% всех районов края.

Однако при оценке взаимозависимости двух переменных с помощью теста хи-квадрат гипотеза о зависимости центропериферийного положения и уровня обеспеченности населения жильем не подтвердилась (критическое значение статистики хи-квадрат, равное 18,31, больше наблюдаемого – 13,76).

Таблица 13.7

**Группировка сельских районов Алтайского края
с различным центропериферийным положением
по обеспеченностью жильем на душу населения, 2014 г.**

Обеспеченность жильем на душу населения	Центропериферийное положение районов					
	Ближняя периферия			Срединная периферия		Дальняя периферия
	I порядка	II порядка	III порядка	I порядка	II порядка	
1. Высокий, свыше 27 кв. м		Тальменский	Змеиногорский, Локтевский		Новичихинский	Суетский, Благовещенский, Ключевский, Ельцовский, Михайловский, Курьинский, Романовский, Мамонтовский, Родинский, Крутихинский, Кытмановский, Усть-Калманский
2. Средний, от 24–27 кв. м	Рубцовский	Смоленский, Егорьевский	Каменский, Алейский	Целинный, Солтонский, Косихинский, Троицкий, Угловский	Ребрихинский, Волчихинский, Быстроистокский, Солонешенский	Усть-Пристанский, Завьяловский, Панкрушихинский, Третьяковский, Хабарский, Немецкий, Тогульский, Табунский, Баевский, Бурлинский, Краснощековский
3. Низкий, менее 24 кв. м	Бийский, Первомайский	Павловский, Зональный, Калманский	Заринский	Советский, Поспелихинский, Залесовский, Красногорский	Алтайский, Шелаболихинский, Топчихинский, Петропавловский	Чарышский, Шипуновский, Кулундинский, Тюменцевский

Территориальные аспекты занятости сельского населения. Динамика экономической активности населения, как известно, напрямую зависит от состояния экономики региона. Для того чтобы оценить влияние на уровень регистрируемой безработицы центропериферийного положения района, нами была сделана их группировка. Согласно ей все сельские районы Алтайского края были разделены на 4 группы (с учетом среднего по сельской местности значения официально зарегистрированной безработицы, равного 3% в 2014 г.):

- 1) районы с низким уровнем безработицы – от 1 до 2,5%;
- 2) районы со средним уровнем безработицы – 2,6–3,2%;
- 3) районы с уровнем безработицы выше среднего – 3,3–4,9%;
- 4) районы с высоким уровнем безработицы – 5% и выше.

Результаты распределения сельских районов с различным центропериферийным положением по уровню регистрируемой безработицы приведены в таблице 13.8.

Таблица 13.8

**Распределение сельских районов Алтайского края
с различным центропериферийным положением
по уровню безработицы, 2014 г.**

Уровень официальной безработицы	Центропериферийное положение районов					
	Ближняя периферия			Срединная периферия		Дальняя периферия
	I порядка	II порядка	III порядка	I порядка	II порядка	
1. Низкий, 1–2,5%	Рубцов- ский, Бий- ский, Перво- майский	Смолен- ский, Павлов- ский, Калман- ский, Галь- мен- ский	Алей- ский	Красно- горский, Поспели- хинский	Алтайский, Петропав- ловский, Солоне- шенский, Топчихин- ский, Шелаболи- хинский	Мамонтовский, Табунский, Благовещенский, Красношековский, Курийский, Третьяковский, Усть-Калманский, Чарышский, Шипуновский
2. Средний, 2,6–3,2%		Зональ- ный	Змеино- горский, Локтев- ский	Углов- ский	Волчихин- ский	Тюменцевский, Завьяловский, Ельцов- ский, Ключевский, Кулундинский, Пан- крушихинский, Рома- новский, Тогульский
3. Выше среднего, 3,3–4,9%		Егорьев- ский	Зарин- ский, Камен- ский	Залесов- ский, Совет- ский, Троицкий, Косихин- ский, Сол- тонский	Ребрихин- ский, Быстро- истокский	Баевский, Михайловский, Кытмановский, Суетский, Усть-Пристанский, Хабарский
4. Высокий, 5% и выше				Целин- ный	Новичи- хинский	Бурлинский, Крутихинский, Немецкий, Родинский

Прежде всего обращает на себя внимание то, что районы с наибольшим уровнем регистрируемой безработицы за последние шесть лет (Бурлинский, Целинный) и, напротив, с наименьшим уровнем безработицы (Петропавловский, Усть-Калманский) сохранили свои позиции, что свидетельствует в целом об устойчивости состава кластеров районов с высокой и низкой безработицей.

Оценка результатов, приведенная в таблице 13.8, свидетельствует о пестроте и мозаичности полученной картины. В каждом из типов районов с различным центропериферийным положением представлены порядка 40–47% районов со средним уровнем безработицы, около 30–40% районов – с низким уровнем и 13–22% районов – с высоким уровнем безработицы.

Отсутствие взаимозависимости между центропериферийным положением района и уровнем регистрируемой безработицы в нем подтверждается тестом хи-квадрат. Наблюдаемое значение хи-квадрат равно 16,06, критическое – 24,99. Поскольку наблюдаемое значение меньше критического, следовательно, гипотеза о независимости переменных подтверждается на 5%-ном уровне значимости. С вероятностью 95% можно утверждать об отсутствии связи между центропериферийным положением района и уровнем официальной безработицы.

Вместе с тем нельзя не заметить, что районы ближней периферии, за исключением Егорьевского, Заринского и Каменского, характеризуются отсутствием высокой безработицы и безработицы выше средних значений. Это объясняется, по-видимому, наличием в пригородных районах маятниковой трудовой миграции и концентрации экономической активности населения.

13.3 ХАРАКТЕРИСТИКА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СРЕДЫ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ С РАЗЛИЧНЫМ ЦЕНТРОПЕРИФЕРИЙНЫМ ПОЛОЖЕНИЕМ

Взаимосвязь типологии сельских районов края по центропериферийности и уровню развития сельхозпроизводства. Перейдем далее к характеристике районов с различным центропериферийным положением с позиции достигнутого уровня развития сельхозпроизводства. В этих целях воспользуемся наработками сотрудников ФГО РГАУ-МСХА им. К.А. Тимирязева. Для оценки уровня экономического развития сельскохозяйственного производства ими были рассчитаны следующие показатели: уровень эффективности, интенсивности производства, уровень рентабельности, уровень товарности сельскохозяйственного производства. При этом в качестве ведущих показателей определены экономическая эффективность и интенсивность производства¹.

Расчет интегрального показателя уровня экономического развития сельскохозяйственного производства произведен методом линейного масштабирования с использованием экспертных оценок коэффициентов значимости отдельных показателей (от 0 до 1) и определением индекса для каждого из муниципальных районов.

В результате, было выделено пять групп районов: с высоким (10% всех районов края), выше среднего (28,3%), средним (16,7%), ниже среднего (35%) и низким (10%) уровнем развития сельского хозяйства (табл. 13.9)².

¹ Экономическая эффективность производства оценивается с помощью интегрального количественного показателя, учитывающего основные характеристики экономической деятельности сельскохозяйственных предприятий всех форм собственности. Расчет основан на использовании ряда относительных показателей, среди которых: объем валовой и товарной продукции на 100 га сельскохозяйственных угодий, производительность труда, выход товарной продукции на 1 занятого в сельскохозяйственном производстве. Интенсивность производства – интегральный количественный показатель, отражающий уровень насыщенности сельскохозяйственного производства средствами труда. В качестве основного показателя рассматривались сумма всех затрат на производство продукции в расчете на 100 га сельскохозяйственных угодий. К дополнительным показателям отнесены: уровень механизации, затраты на внесение минеральных удобрений на 100 га обрабатываемых земель.

² **Проведение** научных исследований и разработка программы устойчивого развития сельских поселений: отчет. – С. 54–55.

Каждый из типов районов по уровню экономического развития характеризуется присущими ему качественными характеристиками, а именно:

1-й тип – низкий. Для него характерны низкие показатели эффективности и интенсивности производства, рентабельности сельскохозяйственных предприятий; уровень товарности продукции стабильно не превышает 20%.

2-й тип – сельские районы с уровнем развития ниже среднего. Это районы со средним или низким уровнем эффективности и интенсивности производства, нестабильными показателями рентабельности предприятий, главным образом, низкий уровень товарности производства.

3-й тип – средний. Ему присущи средние показатели интенсивности и эффективности производства. Сельские районы данной группы либо не обладают значительным уровнем товарности продукции, но при этом характеризуются достаточно высокими по сравнению со среднерайонными показателями рентабельности продукции, и наоборот.

4-й тип – сельские районы с уровнем развития выше среднего. Районы данной группы в значительной степени приближены к типу с высоким уровнем, однако они имеют более низкий интегральный показатель развития, который сформировался за счет недостаточной развитости одного или нескольких исследуемых показателей.

5-й тип – высокий. Группа характеризуется стабильно высокими показателями эффективности и интенсивности производства, рентабельности сельскохозяйственных предприятий. Уровень товарности продукции стабильно превышает 20%..

Проведенная нами перекрестная группировка распределения районов по уровню развития сельхозпроизводства и центропериферийности показала, что 2/3 районов ближней периферии относятся к сельским территориям с высоким и выше среднего уровнем развития сельхозпроизводства. При этом 2/3 районов ближней периферии I порядка и 1/3 районов ближней периферии II порядка характеризуются высоким уровнем развития сельхозпроизводства. Напротив, около 60% районов дальней периферии и 44% срединных районов относятся к территориям с низким и ниже среднего уровнем развития сельхозпроизводства (см. табл. 13.9).

Статистическая оценка взаимосвязи двух переменных – уровня развития сельхозпроизводства и центропериферийного положения – подтвердила их взаимосвязанность. На 5%-ном уровне значимости наблюдаемое значение хи-квадрат (31,48) больше критического (31,4), что свидетельствует о наличии взаимосвязи между исследуемыми переменными¹.

¹ Заметим, что аналогичную картину выявил А.Я. Троцковский, исследовавший взаимосвязь уровня урбанизированности района и эффективности его сельского хозяйства в течение двух периодов – 1976–1985 гг. и 1990–1995 гг. Им же был раскрыт механизм воздействия города на эффективность сельхозпроизводства в результате формирования более высокого аграрно-экономического потенциала; позитивного влияния близлежащего устойчивого рынка сбыта сельхозпродукции, развитой сферы переработки и обслуживания и т.п. Названные выше факторы позволили ряду сельских периферийных районов края сохранить относительно высокую эффективность сельхозпроизводства до настоящего времени. См.: **Троцковский А.Я.** Социально-территориальная структура региона: строение и основные тенденции трансформации; ИЭиОПП СО РАН. – Новосибирск, 1997. – С. 146.

Таблица 13.9

Группировка сельских районов
с различным центропериферийным положением
по уровню развития сельского хозяйства, 2014 г.

Типология по уровню развития сельского хозяйства	Центропериферийное положение районов					
	Ближняя периферия			Срединная периферия		Дальняя периферия
	I порядка	II порядка	III порядка	I порядка	II порядка	
1-й тип – низкий			Каменский	Солтонский, Угловский	Солонешенский	Краснощековский, Михайловский
2-й тип – ниже среднего, 35%		Егорьевский		Красногорский, Троицкий	Ребрихинский, Новичихинский, Быстроистокский	Панкрушихинский, Курьинский, Ельцовский, Шипуновский, Родинский, Кулундинский, Чарышский, Усть-Пристанский, Баевский, Тюменцевский, Крутихинский, Кытмановский, Усть-Калманский, Суетский
3-й тип – средний, 16,7%	Рубцовский		Локтевский	Косихинский, Целинный		Ключевский, Табунский, Хабарский, Мамонтовский, Романовский
4-й тип – выше среднего, 28,3%		Тальменский, Калманский, Смоленский	Змеиногорский, Алейский	Залесовский, Поспелихинский, Советский	Шелаболихинский, Алтайский, Топчихинский, Волчихинский, Петропавловский	Благовещенский, Немецкий автономный округ, Третьяковский, Бурлинский
5-й тип – высокий, 10%	Бийский, Первомайский	Павловский, Зональный	Заринский			Завьяловский, Тогульский

Характеристика центропериферийных типов районов по инвестиционной активности территорий. Для получения более объективной картины территориальной дифференциации инвестиционной активности необходим анализ за более продолжительный период. С учетом этого, в исследовании по каждому из сельских районов был рассчитан усредненный объем инвестиций в расчете на душу населения за 2012–2015 гг., далее выделены три группы районов с относительно высокой, средней и низкой инвестиционной активностью. Следующим шагом, согласно методике исследования, было построение таблицы совместного распределения сельских районов по центропериферийности и инвестиционной активности (табл. 13.10).

Таблица 13.10

**Группировка сельских районов Алтайского края
с различным центропериферийным положением
по уровню инвестиций на душу населения, 2012–2015 гг.**

Уровень инвестиций на душу населения	Центропериферийное положение районов					
	Ближняя периферия			Срединная периферия		Дальняя периферия
	I порядка	II порядка	III порядка	I порядка	II порядка	
1. Высокий, свыше 40 тыс. руб.	Первомайский	Павловский, Смоленский	Змеиногорский		Алтайский	Благовещенский, Михайловский, Ключевский
2. Выше среднего, 40–30 тыс. руб.	Рубцовский					
3. Средний, от 30 до 20 тыс. руб.	Бийский	Зональный, Тальменский		Советский	Ребрихинский	
4. Ниже среднего, от 20 до 10 тыс. руб.		Калманский	Каменский, Заринский	Поспелихинский, Троицкий, Целинный	Шелаболихинский	Краснощековский, Кулундинский, Курьинский, Родинский, Табунский, Тогульский, Третьяковский, Хабарский
5. Низкий		Егорьевский	Локтевский, Алейский	Косихинский, Залесовский, Угловский, Красногорский, Солтонский	Топчихинский, Петропавловский, Волчихинский, Новичихинский, Быстроистокский, Солонешенский	Ельцовский, Баевский, Бурлинский, Завьяловский, Крутихинский, Мамонтовский, Кытмановский, Немецкий, Романовский, Панкрушихинский, Тюменцевский, Усть-Калманский, Суетский, Усть-Пристанский, Чарышский, Шипуновский

Примечание. Средний объем инвестиций рассчитан за период с 2012 по 2015 год.

В первом приближении, как следует из таблицы 13.10, просматривается взаимосвязь между центропериферийным положением района и уровнем его инвестиционной активности. Так, каждый третий район ближней периферии характеризуется относительно высоким уровнем инвестиционной активности, среди срединных районов – каждый пятый, а среди районов дальней периферии – каждый десятый.

Напротив, территории с относительно низким уровнем развития в наибольшей степени представлены среди районов дальней периферии и срединных районов (по 61% в срединных районах и по 59% в районах дальней периферии). Среди районов ближней периферии таких насчитывается 20%.

Взаимосвязь подтверждается и статистической оценкой. Так, наблюдаемое значение статистики хи-квадрат, равное 38,59, больше критического – 37,57. Этот показатель также может рассматриваться в качестве критерия, определяющего место района на шкале «центр-периферия».

Резюмируя проведенный анализ, отметим, что центропериферийное положение муниципальных районов не является главным фактором, детерминирующим уровень их социально-экономического развития в разрезе большинства показателей (за исключением плотности населения, инвестиций и уровня эффективности сельхозпроизводства).

Таблица 13.11

**Кластеризация муниципальных районов Алтайского края
(по данным за 2006–2013 гг.)**

Кластер	Муниципальные районы	Количество
Кластер 1	Алейский, Баевский, Бурлинский, Быстроистокский, Ельцовский, Крутихинский, Кытмановский, Солонешенский, Солтонский, Усть-Пристанский, Чарышский	11
Кластер 2	Егорьевский, Залесовский, Косихинский, Красногорский, Панкрушихинский, Угловский	6
Кластер 3	Завьяловский, Локтевский, Мамонтовский, Немецкий национальный округ, Новичихинский, Родинский, Романовский, Тогульский, Тюменцевский	9
Кластер 4	Краснощековский, Смоленский, Топчихинский, Третьяковский, Усть-Калманский, Шелаболихинский, Шипуновский	7
Кластер 5	Калманский, Каменский, Курьинский, Ребрихинский, Суетский, Табунский, Троицкий, Хабарский, Целинный	9
Кластер 6	Алтайский, Бийский, Заринский, Зональный, Павловский, Первомайский, Петропавловский, Пospelихинский, Советский	9
Кластер 7	Благовещенский, Волчихинский, Ключевский, Кулундинский, Михайловский, Рубцовский, Тальменский	7

Источник: **Внутрирегиональная** социально-экономическая дифференциация муниципальных районов Алтайского края: аналит. зап. / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю. – Барнаул, 2014. – 76 с.

Можно ли предположить, что центропериферийное положение района, не оказывая доминирующего влияния на отдельные показатели его социально-экономического развития, тем не менее предопределяет уровень развития района в целом? Для ответа на этот вопрос необходимо соотнести две типологии: по центропериферийному положению и по уровню социально-экономического развития.

В качестве последней используем кластеры, выделенные в ходе комплексного анализа внутрирегиональной дифференциации социально-экономического развития муниципальных районов Алтайского края.

Все муниципальные районы края в зависимости от уровня развития подразделены на три группы: 1) выше среднего (кластер 6), 2) средняя (кластеры 3, 4, 5, 7), ниже среднего (кластер 1, 2). Распределение муниципальных районов края по кластерам приведено в таблице 13.11.

Кластер 1. Значения показателей развития сферы промышленности и объемов инвестиции районов кластера 1 ниже средних в целом по всей совокупности. По показателям «объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами на душу населения», а также «инвестиции в основной капитал на душу населения» уровень развития всех районов кластера находится у нижних границ практически на протяжении всего периода.

Практически по всем районам кластера значения показателей развития сельского хозяйства, демографической ситуации и деловой активности ниже средних по краю.

Отличительной особенностью кластера 1 являются высокие показатели развития социальной сферы. Можно предположить, что достижение среднего уровня развития возможно при значительных внешних вливаниях в социальную сферу, а следовательно, данные территории полностью зависят от внешних факторов, в том числе от механизмов перераспределения в рамках бюджетной системы, и относятся к нестабильно развивающимся территориям.

Кластер 2. Невысокий уровень развития сельского хозяйства территорий данного кластера сформировался за счет сравнительно низких значений ряда показателей (к ним относятся: продукция сельского хозяйства на душу населения, доля занятых сельским хозяйством, охотой и лесным хозяйством в среднесписочной численности работников организаций; произведено на убой скота и птицы в живом весе, надоено молока). При этом уровень и динамика развития демографической ситуации и деловой активности, промышленности, инвестиций и социальной сферы характеризуются средними значениями.

Отличительной чертой данного кластера от территорий кластера 1 является средний уровень развития промышленности и инвестиционной сферы, отрицательная динамика развития говорит о нестабильной ситуации в данных сферах. Таким образом, территории данного кластера можно отнести к территориям со слаборазвитой экономикой как в сельском хозяйстве, так и в промышленности и инвестиционной сфере.

Кластер 3. Отличительной особенностью кластера 3 являются высокие показатели сельского хозяйства, социальной сферы, демографической ситуации и деловой активности, в совокупности с самым низким уровнем развития промышленности и инвестиционной сферы. Низкий уровень развития муниципальных районов данного кластера в сфере промышленности и инвестиций сформировался за счет наименьших среди всей совокупности значений показателей по объему отгруженных товаров соб-

ственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами на душу населения. Более того, темпы роста не обеспечивают приближение к средним значениям. Территории данного кластера можно отнести к сельскохозяйственным районам Алтайского края.

Кластер 4. Муниципальные районы данного кластера имеют средний уровень развития, социальной сферы, демографической ситуации и деловой активности, промышленности и инвестиций. Отличительной особенностью кластера 4 являются высокие показатели развития сельского хозяйства и низкие темпы его роста. В целом можно сказать, что районы данного кластера развиваются равномерно по всем направлениям с некоторым ускорением в сфере сельского хозяйства.

Кластер 5. Муниципальные районы кластера 5 развиваются равномерно по всем направлениям с некоторым ускорением в сфере промышленности и инвестиций. Он занимает 2-е место среди всей совокупности по достигнутому уровню социального развития. Важно отметить высокие значения показателей развития данных сфер в динамике. Заметно отстает по уровню развития всех рассмотренных сфер Суетский муниципальный район, но положительная динамика развития промышленности и инвестиций, демографии и деловой активности, сельского хозяйства в перспективе послужат достижению высокого уровня развития этого района.

В целом можно сказать, что районы данного кластера являются наиболее динамично развивающимися территориями в разрезе всех сфер социально-экономического развития.

Кластер 6. Все муниципальные районы кластера 6 имеют один из самых низких значений показателя общей площади жилых помещений, приходящейся в среднем на одного жителя, что сказалось на уровне развития всей социальной сферы. Отличительной чертой данного кластера является высокая степень развития основных сфер экономики (промышленность и инвестиции, сельское хозяйство), демографической ситуации и деловой активности. Высокий уровень развития подкреплен положительной динамикой роста. Муниципальные районы кластера 6 можно охарактеризовать как территории с высоким уровнем развития экономики и, как следствие, динамичным развитием демографической ситуации и деловой активности.

Кластер 7. Его отличие состоит в максимальной среди кластеров степени развития промышленности и инвестиций, сферы демографической ситуации и деловой активности. Высокий уровень отношения родившихся к умершим, среднемесячной начисленной заработной платы, доли занятых в промышленности в среднесписочной численности работников организаций (без субъектов малого предпринимательства), численности учащихся общеобразовательных учреждений – прослеживается по всем территориям кластера.

Низкий уровень развития сельского хозяйства в муниципальных районах данного кластера сформировался за счет наименьших среди всей совокупности значений показателей урожайности зерновых и зернобобовых культур; масличных культур. Стоит отметить положительную динамику развития сельского хозяйства, что в перспективе послужит достижению муниципальными районами данного кластера среднего уровня развития в данной сфере. Территории данного кластера можно отнести к промышленно развитым муниципальным районам Алтайского края.

В целях нашего исследования для большей наглядности картины сгруппируем семь выделенных кластеров в три типа районов по уровню социально-экономического развития (средний, ниже среднего и выше среднего) и проведем их пересечение с типологией районов по центропериферийному положению районов края (табл. 13.12).

Таблица 13.12

**Группировка сельских районов Алтайского края
с различным центропериферийным положением
по уровню социально-экономического развития, 2006-2013 гг.**

Уровень развития	Центропериферийное положение районов		
	Ближняя периферия	Срединная периферия	Дальняя периферия
Ниже среднего	Алейский, Егорьевский	Солтонский, Быстроистокский, Солонешенский, Залесовский, Косихинский, Красногорский, Угловский	Баевский, Бурлинский, Ельцовский, Крутихинский, Кытмановский, Усть-Пристанский, Чарышский, Панкрушихинский
Средний	Локтевский, Смоленский, Калманский, Каменский, Рубцовский, Тальменский	Новичихинский, Топчихинский, Шелаболихинский, Троицкий, Целинный, Ребрихинский, Волчихинский	Завьяловский, Мамонтовский, Немецкий национальный округ, Родинский, Романовский, Тогульский, Тюменцевский, Краснощековский, Третьяковский, Усть-Калманский, Шипуновский, Курьинский, Суетский, Табунский, Хабарский, Благовещенский, Михайловский, Ключевский, Кулундинский
Выше среднего	Бийский, Первомайский, Зональный, Заринский, Павловский	Алтайский, Петропавловский, Советский, Поспелихинский	

Источник: Внутрорегиональная социально-экономическая дифференциация муниципальных районов Алтайского края: аналит. зап. / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю. – Барнаул, 2014. – С. 45–48.

Статистическая оценка зависимости двух переменных – центропериферийности района и его социально-экономического развития свидетельствует о наличии их взаимосвязи: на 5%-ном уровне значимости наблюдаемое значение хи-квадрат (12,7) больше критического (9,5).

13.4 РАЗВИТИЕ ЦЕНТРОПЕРИФЕРИЙНЫХ ТИПОВ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ КРАЯ В 2010–2014 гг.

Оценка трансформационных сдвигов в пространственном развитии алтайского села производилась путем сравнения двух массивов данных на 2010 г. и на 2014 г.

С одной стороны, рассматриваемый период с учетом «консервативности» региональной территориально-поселенческой и экономической структур является недостаточным для выявления устойчивых тенденций. С другой стороны, выбранный период охватывает определенный этап в развитии экономики (посткризисное оживление и в дальнейшем – стагнация экономики), что позволяет выявить трансформационные сдвиги в развитии пространства применительно к этому, пусть и незначительному с позиции регионального развития, периоду.

В целях обеспечения сопоставимости двух разновременных массивов данных из массива 2010 г. был исключен Славгородский район, поскольку в массиве 2014 г. он не относился к сельским территориям (с 2011 г. Славгородский район преобразован в городской округ).

В качестве сравниваемых показателей был избран достаточно ограниченный их круг, в то же время позволяющий судить о развитии экономики сельских территорий в разрезе ее ключевых направлений (табл. 13.13).

Результаты проведенного сравнительного анализа в самом общем виде свидетельствуют о том, что в 2010–2014 гг. происходило дальнейшее усиление неравномерности пространственного распределения экономической активности. Это проявилось в возрастании роли сельских территорий, входящих в состав Барнаульской агломерации либо имеющих своим центром большие города края (ближняя территория I порядка). Эти территории, занимавшие ранее лидерские позиции, сумели не только их сохранить, но и укрепить.

Относительно стабильное развитие, позволившее далее несколько повысить свою роль, было характерно для сельских территорий, расположенных в зоне влияния крупного либо большого города (ближняя периферия II порядка), а также для сельских территорий, находящихся вне зоны активного влияния городов, но не «оторванных» от них значительными расстояниями (срединная периферия).

Заметно уменьшилась концентрация экономической активности в сельских территориях, удаленных от городов (дальняя периферия), и в меньшей мере – в территориях, центром которых является малый город.

Последнее находит простое объяснение – стагнация районного центра, ослабление его районообразующих функций не могло негативным образом не сказаться на развитии района¹.

Такова в целом картина пространственных трансформаций в развитии алтайского села в 2010–2014 гг. Далее дадим оценку динамике пространственного развития в разрезе отдельных показателей.

¹ Подробно о роли малых городов в развитии сельских территорий см.: Троцковский А.Я. Цит. работа. – С. 97–103.

Численность населения. Анализ сдвигов в концентрации сельского населения края показал, что в этой области продолжают доминировать центростремительные тенденции. Однако их проявление своеобразно:

- традиционно продолжает «оголяться» дальняя периферия;
- срединная периферия относительно наращивает свой людской потенциал: за четыре рассматриваемых года ее удельный вес в общей численности сельского населения края вырос на 1,7 п.п. (процентные пункты);
- ближняя периферия в целом характеризуется относительным снижением концентрации населения. Однако этот факт не опровергает сделанного ранее вывода о доминировании центростремительных тенденций в расселении населения.

Таблица 13.13

**Территориальная структура хозяйства различных типов
сельских территорий Алтайского края, %**

Типы сельских территорий	Территория		Численность населения		Инвестиции в основной капитал в среднем за период		Объем отгруженной промышленной продукции собственного производства		Объем введенного жилья в среднем за период		Валовая продукция сельского хозяйства	
	2010*	2014	2010	2014	2008–2010	2013–2015	2010	2014	2008–2010	2013–2015	2010	2014
Ближняя периферия – всего	24,7	24,7	33,3	32,0	38,6	43,5	31,0	38,0	39,1	50,6	32,7	34,9
В том числе:												
I порядка	5,5	5,5	9,8	11,2	15,0	14,0	6,4	7,6	19,5	26,0	8,2	8,5
II порядка	8,6	8,6	14,4	14,0	15,7	16,3	20,7	24,7	10,9	20,3	15,4	18,3
III порядка	10,6	10,6	9,1	6,8	7,8	13,2	3,9	5,7	8,7	4,3	9,1	8,1
Срединная периферия – всего	31,4	31,4	27,6	29,3	23,5	26,9	24,7	26,8	19,8	25,4	27,6	27,2
В том числе:												
I порядка	16,5	16,5	14,0	14,8	8,8	10,5	16,1	13,4	7,1	12,3	13,2	13,1
II порядка	14,9	14,9	13,6	14,5	14,7	16,4	8,6	13,4	12,7	131,0	14,4	14,1
Дальняя периферия	43,9	43,9	39,1	38,7	37,9	29,6	44,3	35,2	41,1	24,0	39,7	37,9
Сельская периферия – всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* В 2010 г. в расчет не брался Славгородский район для корректного сопоставления данных (с 2011 г. он бы преобразован в городской округ).

В самом деле, сельские районы, вошедшие в состав агломераций, либо расположенные рядом с г. Бийском и г. Рубцовском, концентрируют у себя население (за четыре года доля территорий ближней периферией I порядка выросла на 1,4 п.п.). При этом существенно уменьшилась относительная концентрация населения в сельских районах, центром которых является малый город: доля ближней периферии III порядка снизилась за четыре года на 2,3 п.п. В меньшей мере, но также уменьшилась привлекательность для населения территорий, отнесенных нами к ближней территории II порядка.

Результаты описанных выше территориальных аспектов демографического развития районов с различным центропериферийным положением предопределены соотношением результатов естественного и механического движения населения.

Для всех сельских территорий, отнесенных к ближней периферии I порядка, миграционный приток превышал естественную убыль. Напротив, для подавляющего большинства сельских территорий, отнесенных к дальней периферии и ближней периферии III порядка, миграционный отток «накладывался» на естественную убыль населения, что и привело к относительно высоким темпам его потери.

Ввод жилья. О перспективах развития того или иного центропериферийного типа территории можно судить по показателю объема введенного жилья. Как следует из таблицы 13.13, наиболее проблемные территории – дальняя периферия и сельские территории с центрами – с малыми городами (ближняя периферия III порядка), сократили среднегодовой ввод жилья в 2013–2015 гг. по сравнению с 2008–2010 гг., соответственно, в 1,7 и 2,0 раза.

Инвестиционная активность. Важнейшим показателем, отражающим уровень экономической активности на территории, является инвестиционная активность расположенных на ней организаций. Как и следовало ожидать, выросла доля инвестиций в основной капитал организаций (без субъектов малого предпринимательства), находящихся в районах ближней и срединной сельской периферии; вместе с тем заметно уменьшилась (в среднегодовом исчислении с 37,9% в 2008–2010 гг. до 29,6% в 2013–2015 гг.) доля дальней сельской периферии.

Наряду с прогнозируемыми выявлены и нетривиальные результаты: снижение относительной значимости в территориальном распределении инвестиций в сельской местности края высоко урбанизированных сельских территорий.

В целом картина такова: ближняя периферия, концентрируя на своей территории менее трети всего сельского населения края (32%), «забирает на себя» почти половину (43,5%) всех инвестиций в алтайское село. Более того, несмотря на относительное снижение численности населения ближней периферии, ее инвестиционная привлекательность не уменьшилась, а возросла.

Однако ее рост обусловлен не как ожидалось, «вкладом» сельских территорий, включенных в Барнаульскую агломерацию, либо расположенную вокруг г. Бийска и г. Рубцовска (их инвестиционная активность и привлекательность далее уменьшилась), а районами ближней периферии II порядка, соседствующих с наиболее высоко урбанизированными сельскими территориями.

Промышленное производство. Заметно выросла роль ближней периферии в производстве промышленной продукции: доля отгруженной промышленной продукции собственного производства высоко урбанизированных сельских территорий в общем ее объеме увеличилась с 31% в 2010 г. до 38% в 2014 г. Рост этого показателя

наблюдался во всех районах ближней периферии. Что же касается сельских территорий, отнесенных к срединной периферии, то здесь на фоне общего роста «вклада» этого типа районов в производство и отгрузку промышленной продукции собственного производства, применительно к районам I и II порядка, имели место разнонаправленные процессы: соответственно, рост показателей для районов I порядка и снижение – для районов II порядка. Роль в отгрузке промышленной продукции собственного производства районов, отнесенных к дальней периферии, уменьшилась (см. табл. 13.13).

Производство сельхозпродукции. Сельское хозяйство, естественно, является ключевой отраслью специализации для всех рассматриваемых центропериферийных типов районов, а роль последних в производстве сельхозпродукции коррелирует с численностью населения того или иного типа районов.

Отмеченные выше тенденции распределения и перераспределения экономической активности населения по территории характерны и для производства сельхозпродукции. За четыре рассматриваемых года относительно возросла роль районов ближней периферии (за исключением районов III порядка); уменьшилась роль районов срединной и дальней периферии.

Резюмируя вышесказанное, отметим, что в территориальном разрезе возрастает роль районов близлежащих к городам (за исключением районов, центром которых являются малые города), сохраняют в целом свою роль и значимость районы срединной периферии. Наиболее проблемная ситуация в районах дальней периферии, характеризующихся ощутимым снижением экономической активности населения.

Сказанное свидетельствует о продолжающемся процессе «сжатия» экономического пространства сельской местности края, характерные черты которого проявились даже за столь короткий промежуток времени.

В целом динамике пространственного развития алтайского села присущи те же черты, что и развитию экономического пространства России: неравномерность, концентрация экономической активности в наиболее развитых регионах, усиление роли центров экономической активности.

Своим крайним результатом охарактеризованные выше процессы могут породить острые формы территориального неравенства, требующие не только нивелировки межрегиональных, но и внутрорегиональных различий.

Глава 14

МЕХАНИЗМ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ АЛТАЙСКОГО КРАЯ

14.1 ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

В реальной жизни практически нет таких областей, которые бы не имели правового обеспечения. Нормативное регулирование человеческой деятельности постоянно расширяется и это одна из важных тенденций развития правовых государств, к которым себя конституционно относит и Россия.

В рамках предмета нашего исследования любое государственно-властное решение в вопросах регулирования пространственного развития экономики региона должно базироваться на соответствующих нормативно-правовых актах – как общего, так и территориально значимого характера.

Необходимо сформировать такой режим регулирования экономики, который бы стимулировал и гарантировал устойчивый экономический рост не только в целом в Российской Федерации, но и в ее субъектах.

В теории права правовое регулирование рассматривается как воздействие на общественные отношения, осуществляемое при помощи системы правовых средств. Другими словами, когда мы ведем речь о правовом регулировании, в том числе и пространственного развития экономики, то, прежде всего, должны иметь в виду экономические отношения, складывающиеся на определенной территории, регулируемые правом или объективно требующие правового регулирования.

В юридической науке понятие «территориальная (пространственная) экономика», используемое автором в настоящей работе, не разработано. В российском законодательстве отсутствуют также соответствующие дефиниции.

Наиболее часто используемыми являются термины «экономическое пространство», «экономические отношения», «региональная экономика», «региональное экономическое право» и т.д. Данная синонимия явно затрудняет разработку нормативно-правовых актов, направленных на правовое регулирование территориальной экономики.

Теоретическая модель процесса правового регулирования пространственного развития экономики должна включать в себя, на наш взгляд, как минимум два вида отношений:

- (1) экономические отношения между субъектами права – членами соответствующего территориального сообщества;
- (2) экономические отношения соответствующего территориального сообщества и государства.

Помимо этого в теоретической модели процесса правового регулирования пространственного развития экономики необходимо обозначить социальные возможности (пределы) правового регулирования и стадии регулирования.

К социальным возможностям следует отнести уровень экономического, духовного, политического развития как в целом общества, так и отдельно взятого территориального сообщества, а также рамки компетенций субъектов власти.

Первая стадия регулирования связана с возникновением соответствующих экономических отношений, объективно требующих правового регулирования, модернизации законодательства, создания новых, либо реорганизации старых органов власти – как государства, так и территориального сообщества. Вторая стадия предусматривает появление правовой нормы-закона или подзаконного акта. Третья – возникновение правоотношений. Четвертая стадия связана с применением права в случае уклонения одной из сторон экономического правоотношения от исполнения своих юридических обязанностей, обеспечения управляемой стороне возможности реализации своих прав, свобод и законных интересов.

Как уже не однажды доказывала наука и практика, эффективность правового регулирования, в том числе и регулирования экономических отношений, зависит от

- соответствия правовой нормы регулируемым отношениям;
- наличия совершенного законодательства;
- способности законодателя оперативно реагировать на возникающие потребности в правовом регулировании и учета им в процессе правотворчества юридических новаций и юридической практики;
- уровня правовой культуры субъектов права;
- слаженной работы всего механизма государства и территориального сообщества;
- уровня профессиональной подготовки правоприменителя.

Регулирование пространственного развития экономики, в том числе правовое, отличается своими специфическими особенностями. Известно, что экономика имеет объективные законы развития. Однако при регулировании ее состояние в большей или меньшей степени зависит от субъективных факторов – политических установок действующей власти, принципов распределения общественного богатства, культивирования определенных потребностей на определенной территории. Поэтому необходимо максимально точно в оптимальном варианте определить степень вмешательства в управление этой сферой через имеющийся правовой и административный ресурс.

Правовое регулирование пространственного развития экономики можно рассматривать в двух аспектах. *Во-первых*, как элемент управления наряду с организационными, институциональными и финансово-экономическими мерами, определяющими деятельность всех субъектов пространственного развития экономики.

Во-вторых, как способ легитимизации перечисленных мер без самодавляющего характера воздействия на процесс управления.

В правовом государстве, на наш взгляд, единственно приемлемым является синтетический подход, когда в основе всех управленческих решений лежит правовая норма, выполняющая по своей природе миссию сдерживания в принятии недостаточно продуманных шагов в регулировании тех или иных групп общественных отношений. Тем более юридическая ответственность должна быть максимальной, когда речь идет об управлении совокупностью отношений, происходящих на определенной территории.

Нормативное по сути и по форме проектирование социально-экономической модели территории, по мнению ряда авторов¹, является сегодня ключевой задачей и должно включать в себя управление функционированием и развитием ее экономики.

Проектирование управления функционированием экономики на основе моделирования процессов, протекающих в муниципальном образовании и его организацион-

¹ См., например, **Молотков Ю.И.** Муниципальное образование как объект управления // Государственное и муниципальное управление в Сибири: Состояние и перспективы. – Новосибирск, 2007. – С. 180.

ной системе, позволяет объяснить взаимосвязь и взаимозависимость элементов, входящих в объект управления, и на этой основе разрабатывать и принимать обоснованные управленческие решения, направленные на изменения состояния объекта управления и его организационной системы.

Формирование модели управления, – и мы полностью разделяем эту точку зрения, – начинается с исследования нормативно-правовой базы, обеспечивающей регулирование жизнедеятельности территории как объекта управления (в нашем случае – экономической составляющей данной жизнедеятельности).

Необходимо исследовать всю совокупность нормативно-правовой базы – от основных законов до юридически значимых решений субъектов правотворчества, имеющих отношение к объекту исследования, выделив, соответственно, проблемные точки регулирования пространственного развития экономики.

Итак, основы стратегии правового регулирования, как в целом развития страны, так и отдельных территорий, в том числе пространственного развития экономики, должны иметь свои начала в Конституции Российской Федерации. Заметим сразу, что прямо в основном правовом документе страны не сформулированы норма, принцип, которые бы легли в основу политики территориального пространственного развития экономики.

Однако опосредованно, на наш взгляд, правовые основы пространственного развития экономики заложены в следующих конституционных принципах, установленных статьей 8 Конституции Российской Федерации. Это

– единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности;
– признание и защита равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности.

В статье 74 особо указывается, что на территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Ограничения могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей.

Еще одним основополагающим правовым принципом, лежащим в основе регулирования пространственного развития экономики, возможно более значимым, чем перечисленные, – является принцип, обязывающий государство соблюдать права и свободы человека и гражданина (ст. 2). Статья 18 Конституции гласит, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной властей, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Следовательно, нормативно-правовые акты, принимаемые в экономической сфере, не должны, как минимум, нарушать социально-экономические права человека и гражданина, к которым относятся:

- право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом деятельности (ст. 34);
- право на свободный труд, выбор рода деятельности и профессии, на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на отдых, на вознаграждение без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленной законом минимальной оплаты труда, на защиту от безработицы, на трудовые споры, на забастовку (ст. 37).

Существенное значение в правовом регулировании пространственного развития экономики имеют конституционные положения о том, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы (ст. 132).

Конституционно установлено и разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти (ст. 71–73), в том числе и в области экономической политики.

Так, в ведении Российской Федерации в рамках темы нашего исследования находятся: установление основ федеральной политики и федеральные программы экономического развития Российской Федерации (ст. 71 п. е); установление правовых основ единого рынка, финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики, федеральные экономические службы, включая федеральные банки (ст. 71 п. ж); внешнеэкономические отношения Российской Федерации и установление исключительной экономической зоны (ст. 71 п. к, п. н).

По перечисленным в статьях предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные законы. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации не могут осуществлять собственное правовое регулирование по этим вопросам. Содержащийся в статьях перечень является исчерпывающим. Органы государственной власти не должны вторгаться в компетенцию субъектов и самостоятельно, без согласования с субъектами Российской Федерации, осуществлять полномочия, отнесенные в Конституции к предметам совместного ведения.

Совместное ведение Российской Федерации и субъектов в ее составе означает совместное осуществление полномочий органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов и их общую ответственность за состояние дел в этих сферах.

В экономической сфере в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся:

- ◆ вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами (ст. 72 п. в);
- ◆ разграничение государственной собственности (ст. 72 п. г);
- ◆ установление общих принципов налогообложения и сборов в РФ (ст. 72 п. и);
- ◆ координация внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров (ст. 72 п. о).

По предметам совместного ведения издаются федеральные законы, определяющие основы (общие принципы) правового регулирования, а в субъектах РФ отношения, закрепляемые такими законами, развиваются и конкретизируются применительно к условиям каждого субъекта. Практическая реализация данных вопросов происходит в соответствии с Федеральным законом от 24.06.99 № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

Закон предусматривает, что до принятия федеральных законов по вопросам, отнесенных к совместному ведению, субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование. После того как соответствующий федеральный закон будет принят, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации приводятся в соответствии с ним.

Сегодня в какой-то мере определен механизм действия анализируемого закона. В частности, наиболее инструментальным в этом отношении является ФЗ-199 от 23 декабря 2005 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»¹, в котором уточняются полномочия органов власти не всех уровней в общем и целом, а уже по отраслевой структуре управления, в частности, по вопросам регулирования занятости (ст. 7.1, 7.2), образования (ст. 2), культуры (ст. 3), здравоохранения (ст. 5), жилищно-коммунального хозяйства (ст. 32).

Внесены также изменения и дополнения в реестр полномочий в области региональной экономической политики, в такие законы, как «О государственном регулировании тарифов на электроэнергию» (ст. 6); «О естественных монополиях» (ст. 8); «Лесной кодекс Российской Федерации» (ст. 15); «О приватизации государственного и муниципального имущества» (ст. 25); «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (ст. 30); «Градостроительный кодекс Российской Федерации» (ст. 33) и др.

В законах «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»² и «Об общих принципах организации местного самоуправления»³ уточнены полномочия органов власти различных уровней.

Одним из наиболее важных действующих нормативно-правовых актов является Указ Президента Российской Федерации № 803 от 3 июня 1996 г. «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации»⁴, который рекомендует наряду с федеральными органами государственной власти, органам власти субъектов Российской Федерации использовать основные положения региональной политики в Российской Федерации при решении задач социально-экономического развития регионов РФ, повышения действенности экономических реформ, обеспечения роста благосостояния населения, а также развития федерализма и местного самоуправления.

Далее, Конституция устанавливает, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73).

Исключительные полномочия субъектов Российской Федерации определяются их конституциями или уставами.

В Уставе Алтайского края экономический блок предметов ведения и полномочий представлен следующим образом. В первую очередь в главе 4 Устава закреплены основы экономики и финансов Алтайского края, где установлено, что экономическую основу Алтайского края составляют (ст. 32):

¹ **О внесении** изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: Федеральный закон от 23 декабря 2005 года № 199-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 23. – Ст. 2756.

² **Об общих** принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 505.

³ **Об общих** принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ // Российская газета. – 2003. – 8 окт.

⁴ **Об основных** положениях региональной политики в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации № 803 от 3 июня 1996 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 23. – Ст. 2756.

- ◆ имеющаяся в пределах территории Алтайского края федеральная государственная собственность;
- ◆ краевая государственная собственность;
- ◆ муниципальная собственность;
- ◆ частная и иная собственность.

В последующих статьях дается характеристика собственности Алтайского края, определяются правомочия собственника, управление и распоряжение объектами права собственности, порядок приватизации объектов права собственности Алтайского края и объектов муниципальной собственности.

Статьи 38–46 закрепляют всю совокупность основ финансовой системы Алтайского края и включают в себя определение финансовых ресурсов, бюджетных прав органов власти, правила формирования доходов и расходов краевого бюджета, краевых налогов и сборов, обеспечение сбалансированности бюджетов муниципальных образований, ролевых функций территориальных внебюджетных фондов, а также участие органов государственной власти в кредитных отношениях.

Экономический блок полномочий органов государственной власти края в общем виде установлен в статье 61 гл. 7 и детализирован в статье 73 гл. 8 и в статье 80 гл. 9, посвященных законодательной и исполнительной власти края.

Так, Законодательное собрание своими законами утверждает краевой бюджет и годовой отчет о его исполнении, утверждает программы социально-экономического развития края, устанавливает налоги и сборы в соответствии с федеральным законом, а также порядок их взимания, утверждает бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов и отчеты об их исполнении, устанавливает порядок управления и распоряжения собственностью Алтайского края, в том числе долями (паями, акциями Алтайского края в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и предприятий иных организационно-правовых норм).

Исполнительная власть наделена правом и обязанностью разработки проекта бюджета Алтайского края, а также проектов программ социально-экономического развития края. Далее, должна обеспечить исполнение бюджета и готовить отчеты о его исполнении и отчеты о выполнении программ социально-экономического развития. Помимо этого администрация управляет и распоряжается собственностью Алтайского края, управляет также федеральной собственностью, переданной краю в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации. Причем администрация несет ответственность за реализацию своих полномочий, за результаты комплексного социально-экономического развития Алтайского края и повышение жизненного уровня его населения.

Как видим, анализ основных нормативно-правовых актов федерального и субфедерального уровня указывает нам на особенность правовой базы, регламентирующей пространственное развитие экономики, в первую очередь, ее многослойность, широкий круг субъектов экономических отношений. Другими словами, правовое регулирование экономики в территориальном разрезе осуществляется нормативно-правовыми актами, принятыми в рамках федеральной, совместной, исключительной компетенции субъекта Федерации и компетенции самих муниципальных образований.

Можно констатировать также, что к настоящему времени разграничение властных полномочий в области правового регулирования экономики состоялось и, что в целом, основные правовые акты приняты. В то же время конституционные принципы разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации

и субъектов Российской Федерации не являются застывшей конструкцией, а постоянно развиваются в принимаемых законах с учетом правоприменительной практики.

Подобная многослойность правового регулирования региональной экономики определила соответственно характер ее правовой базы. В первую очередь, она характеризуется обширностью – от Конституции Российской Федерации до подзаконных актов муниципальных образований. Во-вторых, в зависимости от характера решаемых территориальных экономических вопросов все нормативные акты можно разделить на два крупных блока:

(1) акты, регламентирующие горизонтальные отношения, когда государство выступает как субъект гражданских правоотношений;

(2) акты по государственному регулированию деятельности участников экономических отношений (вертикальные отношения).

Все законодательство, регулирующее региональную экономику, можно структурировать по тематическому признаку на

- общеэкономическое;
- функциональное;
- отраслевое (предметное);
- собственно территориальное.

Под собственно территориальным законодательством мы, в данном случае, подразумеваем не уровень правового регулирования, а нормативно-правовые акты комплексного плана, влияющие предметно на развитие экономики отдельных территориальных образований Алтайского края.

Общеэкономическое законодательство представлено, прежде всего, Конституцией Российской Федерации, Конституциями и Уставами субъектов. Их характеристика дана выше.

Среди федеральных общеэкономических законов – это законы о приватизации государственного и муниципального имущества, законы о статусе конкретных хозяйствующих субъектов, о правовом положении региональных государственных предприятий и учреждений как звеньев государственного сектора рыночной экономики¹.

В рамках общеэкономического законодательства регулируется статус и некоторых негосударственных (коммерческих и некоммерческих) организаций.

¹ См. например: **О приватизации** государственного и муниципального имущества: Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ // Российская газета. – 2008. – № 158. – 25 июля; **О сельскохозяйственной** кооперации: Федеральный закон от 8 декабря 1995 года № 250-ФЗ (с изм. на 3.12.2008) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 49, ст. 5748; **Об акционерных** обществах: Федеральный закон от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ (ред. от 30.12.2008) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 1, ст. 1; **Об обществах** с ограниченной ответственностью: Федеральный закон от 8 декабря 1998 № 14-ФЗ (ред. от 29 апреля 2008, с изм. от 22.12.2008) // Российская газета. – 2008. – 23 декабря; **О естественных** монополиях: Федеральный закон от 17 августа 2002 года № 147-ФЗ (с изм. от 25.12.2008) // Российская газета. – 2008. – 30 декабря; **О государственном** регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации: Федеральный закон от 14 апреля 1995 года № 41-ФЗ (ред. от 25.12.2008) // Российская газета. – 2008. – 30 декабря; **О государственной** регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ (ред. от 30.12.2008, с изм. и доп. от 26.01.2009) // Российская газета. – 2008. – 26 декабря; **О лицензировании** отдельных видов деятельности: Федеральный закон от 8 августа 2001 года № 128-ФЗ (ред. от 30.12.2008) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 33, ч. 1, ст. 3430; **О развитии** малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ (ред. от 23.07.2008) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 31, ст. 4006.

К функциональным нормативно-правовым актам следует отнести, прежде всего, Кодексы (Гражданский в части регулирования права собственности и обязательственного права; Градостроительный, закрепляющий полномочия органов государственной власти субъектов Федерации в области градостроительства; бюджетный, фиксирующий компетенцию органов власти субъектов Российской Федерации в области регулирования бюджетных отношений), а также ряд федеральных законов о ценообразовании, защите прав потребителей, антимонопольной деятельности, о легитимации хозяйственной деятельности и ее субъектов (регистрации, лицензировании, сертификации и т.п.), где содержатся положения, касающиеся регламентации этих отношений в регионах.

В федеральном законодательстве о ценообразовании, о защите прав потребителей также содержатся положения, касающиеся регламентации этой деятельности в регионах.

В функциональном законодательстве определенное место занимают аспекты о легитимации (регистрации, лицензировании, сертификации и т.п.) хозяйственной деятельности и ее субъектов.

Функциональное законодательство в субъектах Федерации объединяет нормативно-правовые акты по различным направлениям государственного регулирования экономических отношений на своей территории.

Так, в Алтайском крае, к примеру, принят закон № 117-ЗС от 7 ноября 2006 г. «О государственном прогнозировании, индикативном планировании и программировании социально-экономического развития Алтайского края»¹ регулирующий отношения, возникающие при формировании (разработке), утверждении и реализации целевых программ.

Региональное финансовое регулирование экономики обеспечивается законодательными актами по отдельным направлениям (бюджетному, налоговому и др.). Закон Алтайского края № 75-ЗС от 3 сентября 2007 г. «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае»² устанавливает правовые основы функционирования бюджетной системы в крае, межбюджетные отношения, основы бюджетного процесса. Налоговое законодательство в крае состоит из законов, регулирующих, в основном, отдельные виды налогов, связанных с земельными и имущественными отношениями.

Постановлениями администрации регулируется политика ценообразования в крае.

Среди законодательных актов, регулирующих региональную экономику, количественно преобладают отраслевые нормативно-правовые акты. Они сегодня составляют основу управления экономикой края, соответствующим образом сформирована и институциональная база управления экономикой.

К примеру, анализ банка нормативно-правовых актов, проведенный за 2000–2006 гг. Центром специальной связи и информации Федеральной службы охраны Российской Федерации, выявлены основные приоритетные направления деятельно-

¹ **О государственном** прогнозировании, индикативном планировании и программировании социально-экономического развития Алтайского края: Закон Алтайского края № 117-ЗС от 7 ноября 2006 г. // Сборник законодательства Алтайского края. – № 127, ч. 2; Сборник законодательства Алтайского края. – № 145.

² **О бюджетном** устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае: Закон Алтайского края № 75-ЗС от 3 сентября 2007 г. // Сборник законодательства Алтайского края. – 2007. – № 137, ч.1.

сти администрации Алтайского края (всего было исследовано 1318 нормативно-правовых актов)¹.

Значительное количество нормативных актов краевой администрации было издано по проблемам агропромышленного комплекса – 26%, причем, ранжируя их по содержанию, получим в порядке убывания: государственное регулирование промышленного производства, договоры в сельском хозяйстве, сельскохозяйственные товаропроизводители, отрасли сельского хозяйства, документы общего организационного характера.

По регулированию промышленности издано 25% нормативных актов. Далее снова в порядке убывания: пищевая промышленность, энергетика, топливная промышленность, документы общего организационного характера, иные отраслевые вопросы.

По строительству и архитектуре издано 11% нормативных актов; далее в порядке убывания – капитальное строительство в отдельных отраслях деятельности, вопросы общего организационного характера, управление в сфере строительства, капитальные вложения и инвестиции².

По организации торговли и общественного питания выпущено 18% нормативных актов: торговля отдельными видами товаров, розничная торговля, вопросы общего организационного характера, вопросы оптовой торговли, защита прав потребителей.

Таким образом, приоритетными в материальной сфере (остальные отрасли представлены незначительно) являются в порядке убывания: агропромышленный комплекс, промышленность, торговля и общественное питание, строительство и архитектура.

По непроизводственной сфере приведем только ранжированный ряд, так как 63% нормативных актов посвящены вопросам организации управления. Итак, в порядке убывания – природопользование и охрана окружающей среды, образование, наука и культура, здравоохранение, физическая культура, спорт, туризм, социальное обеспечение и социальное страхование, жилищно-коммунальное хозяйство.

Помимо этого, отраслевое экономическое законодательство объединяет акты по сферам деятельности. Так, инвестиционное законодательство комплексно регламентирует инвестиционную политику. В Алтайском крае закон об инвестиционной деятельности принят еще в 1998 г. Позже администрация края неоднократно совершенствовала нормы правоприменительной практики, утвердив своим постановлением порядок оценки социальной и бюджетной эффективности инвестиционных проектов, планируемых к реализации с участием средств бюджета Алтайского края. Были разработаны и нормативно оформлены меры государственного стимулирования инвестиционной деятельности.

Правовое обеспечение в крае получила инновационная деятельность³, связанная с оборотом недвижимости, с реализацией права государственной собственности. К началу 2009 г. было принято 10 краевых законов, 10 постановлений администрации края, в которых регулируются отношения, связанные с приватизацией государственного и муниципального имущества, его сохранением, передачей в залог, использованием

¹ Банк нормативно-правовых актов Центра специальной связи и информации «Система» Федеральной службы охраны Российской Федерации. – URL: <http://www1.fapsi.alt/bpa.ru> (дата обращения: 15.11.2016 г.).

² Так, перечень законодательных актов Алтайского края, направленных на привлечение инвестиций, см.: *Экономическая энциклопедия регионов России. Алтайский край / НПО «Экономика»*. – М. : Экономика, 2012. – С. 187–190.

³ Об инновационной деятельности в Алтайском крае : Закон Алтайского края от 14 сентября 2006 года № 95-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. – 2006. – № 125, ч. 3.

объектов краевой собственности в качестве обеспечения договоров поручительства, об отчуждении объектов права собственности Алтайского края в собственность муниципальных образований и приобретение имущества муниципальных образований в собственность Алтайского края. Ряд постановлений администрации посвящен порядку управления и распоряжения собственностью, закрепленной за унитарными предприятиями.

В рамках предмета нашего исследования мы выделяем еще одну группу нормативно-правовых актов об экономическом развитии отдельных территорий. Заметим сразу, что в количественном отношении эта группа нормативно-правовых актов – как на федеральном, так и на региональном уровне – представлена значительно слабее. Более того, законодательство, связанное с комплексным регулированием экономического развития конкретных территорий в Алтайском крае, как и в других субъектах РФ, отсутствует, и этому факту имеется свое объяснение.

Прежде всего региональный законодатель в своем правотворчестве не может не учитывать норму-принцип Конституции РФ, где в статье 12 местное самоуправление, его самостоятельность и автономность определены в качестве одной из основ конституционного строя. Соответственно, законодательство и в первую очередь Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» направлен на реализацию этого права, и развитие реальной способности органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ими, в том числе и в области экономического развития.

Далее, основы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления также предусмотрены Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», другими федеральными нормативно-правовыми актами высшей юридической силы по отношению к региональному законодательству.

Так, компетенция органов местного самоуправления по регулированию экономики муниципальных образований основана на Конституции Российской Федерации, Бюджетном кодексе Российской Федерации, Налоговом кодексе Российской Федерации, Жилищном кодексе Российской Федерации, Земельном Кодексе Российской Федерации, Лесном кодексе Российской Федерации, Водном кодексе Российской Федерации, Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», Федеральном законе от 30.12.2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса», Федеральном законе от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», Федеральном законе от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», Федеральном законе от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

Полномочия муниципальных образований в экономической сфере не предполагают активного вмешательства в этот процесс органов государственной власти субъекта Федерации. Ответственность за экономическое благополучие территории также несут, в первую очередь, сами муниципальные образования. Другими словами, канал воздействия на муниципальные образования со стороны субъектов Федерации, в том

числе и по экономическим вопросам, по действующему законодательству значительно сужен и включает в себя следующие рычаги.

Во-первых, федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусмотрено, что законами субъекта Российской Федерации в порядке, определенном федеральным законом, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации по решению вопросов, предусмотренных законом, с передачей органам местного самоуправления необходимых материальных и финансовых ресурсов. Реализация указанных полномочий подконтрольна государству. При этом в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации средства, связанные с исполнением органами местного самоуправления переданных полномочий, предоставляются органам местного самоуправления в виде субвенций.

Кроме того, в качестве видов финансового взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления Бюджетным кодексом Российской Федерации предусмотрено предоставление органам местного самоуправления субсидий для долевого финансирования расходов на решение отдельных вопросов местного значения, в случаях и в порядке, предусмотренных действующим законодательством, и выделение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов).

В качестве основных видов взаимодействия в области поддержки предпринимательства Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» предусматривает функции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по разработке и реализации региональных и межмуниципальных программ развития субъектов малого и среднего предпринимательства с учетом национальных и региональных социально-экономических, экологических, культурных и других особенностей, поддержке муниципальных программ развития субъектов малого и среднего предпринимательства, методическому обеспечению органов местного самоуправления и содействию им в разработке и реализации мер по развитию малого и среднего предпринимательства на территориях муниципальных образований.

В соответствии с законом Алтайского края от 07.11.2006 № 117-ЗС «О государственном прогнозировании, индикативном планировании и программировании социально-экономического развития Алтайского края» органы местного самоуправления муниципальных образований Алтайского края осуществляют разработку прогнозов, программ и индикативных планов социально-экономического развития муниципальных образований в соответствии с действующим законодательством. Планово-прогнозные документы муниципальных образований разрабатываются в соответствии с порядком, установленным органами местного самоуправления муниципальных образований. Индикативные планы социально-экономического развития муниципальных образований разрабатываются на основе комплексного анализа социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях, прогнозов, программ социально-экономического развития Алтайского края и муниципальных образований, а также утвержденных краевого и местных бюджетов.

Администрация Алтайского края оказывает органам местного самоуправления методическое содействие в формировании прогнозов, программ и индикативных планов социально-экономического развития муниципальных образований. Между администрацией Алтайского края и органами местного самоуправления муници-

пальных образований могут заключаться соглашения о взаимодействии в области прогнозирования, индикативного планирования и программирования социально-экономического развития (далее – соглашения). Соглашения устанавливают взаимные организационные и финансовые обязательства, обеспечивающие реализацию плано-прогнозной деятельности в Алтайском крае, достижение пороговых значений индикаторов. «Рабочим» субъектом взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления по экономическим вопросам является, прежде всего, Главное управление экономики и инвестиций.

Не способствует принятию комплексных правовых решений по экономическому развитию конкретных территорий сложившаяся в крае система управления, в том числе и экономикой края.

Основу ее управления составляет отраслевой принцип. Большая часть принимаемых на уровне края решений и бюджетных средств «проходит» по линии отдельных органов исполнительной власти. При этом они исходят из своих отраслевых критериев, т.е. экономической эффективности, необходимости поддерживать существующие мощности, уровень обслуживания и т.д. Хотя принимаемые решения касаются всего края, очевидно, что эти отраслевые механизмы и решения оказывают значительное воздействие на ситуацию в отдельных территориях.

Территориальный эффект этих отраслевых решений, как отмечалось ранее, весьма велик, и он во многом определяет тенденции развития отдельных территорий. Но все эти территориальные эффекты не увязаны в единую систему, они направлены преимущественно на решение текущих проблем, а не фундаментальных причин, породивших территориальные проблемы.

Другими словами, «узкая» специализация органов власти в области регулирования экономических процессов на территории имеет как позитивные, так и негативные стороны. Важнейшей организационной проблемой текущего управления в администрации края является отраслевая разобщенность различных структурных подразделений, слабое горизонтальное взаимодействие между ними. Вследствие этого значительно усложняются процессы информационного обмена, затрудняется выполнение совместных поручений. Это, в свою очередь, зачастую приводит к некачественному выполнению совместных заданий, перекладыванию ответственности друг на друга¹.

Сказанное в полной мере можно отнести и к программному управлению. Все участники процесса разработки и реализации программ наделены определенными правами и обязанностями²:

- ◆ на отраслевые управления Алтайского края возложено инициирование разработки, разработка, текущее управление программами, а также составление бюджетных заявок на финансирование из средств федерального бюджета по федеральным целевым программам;

- ◆ на заместителей Губернатора края – определение форм и методов управления программами, внесение при необходимости корректив в распределение средств

¹ Подробнее о совершенствовании деятельности администрации Алтайского края как субъекта социально-экономической политики, см. монографию: **Социально-экономическое** развитие региона: методика и результаты исследования: монография / под ред. А.Я. Троцкого. – Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2008. – 373 с.

² **О системе** органов исполнительной власти Алтайского края: Закон Алтайского края от 3 ноября 2005 года № 93-ЗС (ред. от 08.11.2007) // Сборник законодательства Алтайского края. – 2007. – № 115, ч. 1; **Сборник** законодательства Алтайского края. – 2007. – № 139, ч. 1.

между мероприятиями в течение финансового года, ответственность за целевое использование бюджетных средств;

- ◆ на Главное управление экономики и инвестиций Алтайского края – внесение предложений по перечню программ, предлагаемых к финансированию из краевого бюджета на очередной финансовый год, внесение предложений по определению приоритетности программ, ежеквартальный контроль за ходом исполнения региональных и федеральных целевых программ на территории края;

- ◆ на Комитет администрации края по финансам, налоговой и кредитной политике – финансирование программ;

- ◆ на Совет администрации – принятие краевых и утверждение ведомственных программ, принятие решений по законопроектам «О краевом бюджете, расходах краевого бюджета на выдачу гарантий краевого бюджета по кредитам коммерческих банков, утверждение изменений в целевые программы».

Алтайское краевое Законодательное Собрание утверждает краевые программы, принимает закон «О краевом бюджете», санкционирует гарантии краевого бюджета по кредитам коммерческих банков для предприятий и организаций края.

Такая система управления характеризуется рядом преимуществ, а именно:

- высокий уровень специализации, глубокое знание проблем отдельных отраслей экономики и социальной сферы;
- четкое обозначение ответственности за реализацию программных мероприятий;
- ответственность за нецелевое использование бюджетных средств;
- постоянный контроль за ходом реализации программных мероприятий;
- контроль за перераспределением средств между программными мероприятиями, за введением дополнительных программных мероприятий в течение финансового года.

Вместе с тем у нее существуют и определенные недостатки:

- зависимость от инициативности и активности отдельных органов исполнительной власти края;
- недостаточная квалификация кадров, занимающихся разработкой целевых программ в органах исполнительной власти края;
- ориентация большинства программ на бюджетное финансирование как основной источник получения средств на реализацию программных мероприятий.

В то же время незначительный объем финансирования, выделяемый бюджетами всех уровней на реализацию целевых программ, приводит к затягиванию сроков выполнения программных мероприятий.

Практика современного управления показывает, что чем объемнее масштабы экономических проблем, тем более высокие требования предъявляются к способности региональных органов власти и управления противостоять складывающимся негативным тенденциям. В настоящее время, когда инвестиционные ресурсы ограничены, только эффективная система управления способна решить проблему их острого дефицита.

Коренного изменения требует система информационного обеспечения управления стратегическим развитием (региональная статистика, региональный маркетинг, информационные сети, постоянный социологический мониторинг).

Совершенствование региональной информационной системы является одной из новых функций управления регионом. Для этого необходимо определить состав и объемы информации, источники и периодичность ее получения, каналы и способы передачи, технологию обработки и хранения, техническое и кадровое обеспечение.

Более того, задачей власти является не только информационное обеспечение собственной деятельности, но и создание эффективной интегрированной системы информационного обеспечения всех действующих на территории субъектов. Удовлетворение информационных потребностей хозяйствующих субъектов территории – главная задача органов власти, ибо полная и достоверная информация – необходимое условие экономического развития региона.

Решение перечисленных проблем требует соответствующего правового обеспечения.

В целом, обобщение и анализ теоретического, нормативного и фактологического материала в рамках темы настоящего исследования позволяет сделать ряд выводов:

1. В настоящее время «правила игры» в регулировании пространственного развития экономики в основном сформулированы как на федеральном, так и на региональном уровне.

2. Законодательство в области регулирования экономических отношений формировалось в основном опытным путем, без четкого концептуального сопровождения и вследствие этого несет в себе элемент несистемности и противоречивости.

Позитивную роль в совершенствовании законодательства может сыграть правоприменительный мониторинг, проводимый надотраслевым властным органом, созданным на всех уровнях правового регулирования.

14.2 СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ И ФОРМ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА РЕГИОНА

Формирование пространственных аспектов развития экономики края является важной составной частью региональной экономической политики, проводимой органами власти и управления края. Система поддержки экономики муниципальных образований, лежащая в основе формирования «пространственной экономики», была сформирована уже в начале 90-х годов XX века. Изначально она несла на себе «печать» командной экономики и характеризовалась существенными ресурсными ограничениями. Затем, по прошествии времени, административно-командные методы управления во многом были заменены экономическими методами, расширился спектр возможностей влияния региональных органов власти на пространственное развитие экономики региона.

К примеру, для преодоления кризисной ситуации в развитии экономики края, возникшей в 2005 г., администрацией края были выработаны новые подходы к управлению региональными экономическими процессами, а именно:

- ◆ на основе глубокого анализа ситуации определены приоритетные направления социально-экономического развития края на 2006–2008 гг.;
- ◆ сформирован комплекс краевых и ведомственных целевых программ;
- ◆ расширены механизмы государственной поддержки инвестиционного процесса;

- ◆ начата активная модернизация социальной сферы и др.¹

Подверглись заметному изменению и сами используемые региональной властью инструменты: часть из них не нашла в крае широкого применения (как, например, вклад в уставный капитал предприятий); применение же других инструментов, напротив, существенно расширилось (субсидирование предприятиям части банковской процентной ставки, лизинговые схемы оплаты, субсидирование налога на имущество, налога на прибыль, процентной ставки по корпоративным облигациям, гранты и премии в области экономики)².

В последние годы появились новые инструменты воздействия региональных органов власти на пространственное развитие экономики региона, нашедшие свое отражение в Стратегии социально-экономического развития Алтайского края на период до 2025 г. Особенностью этого документа стали обоснование и расчеты по формированию на территории Алтайского края территориально-отраслевых кластеров – новых сетевых форм организации производства, возникающих в наиболее конкурентоспособных секторах экономики и являющихся основными точками роста в долгосрочной перспективе (агропромышленный, туристско-рекреационный, биофармацевтический, инновационный кластеры)³.

Широта и многообразие используемых при этом инструментов дополняется постоянным внедрением в практику регионального управления новых их видов. Тем не менее в монографии сделана попытка систематизации основных направлений и форм регулирования пространственного развития экономики в Алтайском крае (рис. 14.1).

Как видно из рисунка, в качестве ключевых форм регулирования пространственного развития региона (с учетом методов косвенного воздействия) определены следующие:

- ◆ разработка предплановых документов и планирование пространственного развития экономики региона;
- ◆ поддержка развития экономики и стимулирование инвестиционной активности муниципальных образований;
- ◆ совершенствование территориальной структуры хозяйства региона;
- ◆ модернизация административно-территориальной структуры, системы расселения и территориального управления;
- ◆ обеспечение экономики муниципальных образований региона трудовыми ресурсами.

Каждая из форм пространственного развития региона реализуется с помощью ряда инструментов, различающихся между собой как по роли в регулировании пространственного развития, так и по масштабам их применения.

¹ Карлин А.Б. Новые подходы к управлению // Промышленник России. – 2008. – № 12. – С. 33.

² Заметим, что набор инструментов государственной поддержки экономики региона, используемых в Алтайском крае, не является оригинальным. В принципе, видовой спектр инструментов поддержки экономики муниципальных образований в регионах России примерно одинаков. Частота использования тех либо других инструментов в конкретных регионах обусловлена рядом факторов, важнейшим из которых являются ресурсные ограничения, в первую очередь финансовые, а также специфика экономической ситуации.

³ Стратегия социально-экономического развития Алтайского края на период до 2025 г. [Электронный ресурс]: утверждена законом Алтайского края 21.11.2012 № 86-ЗС) // Главное управление экономики и инвестиций Алтайского края [сайт]. – URL: http://www.econom22.ru/upload/iblock/f3c/Zakon86-zs_121121.pdf (дата обращения: 20.11.2016 г.).

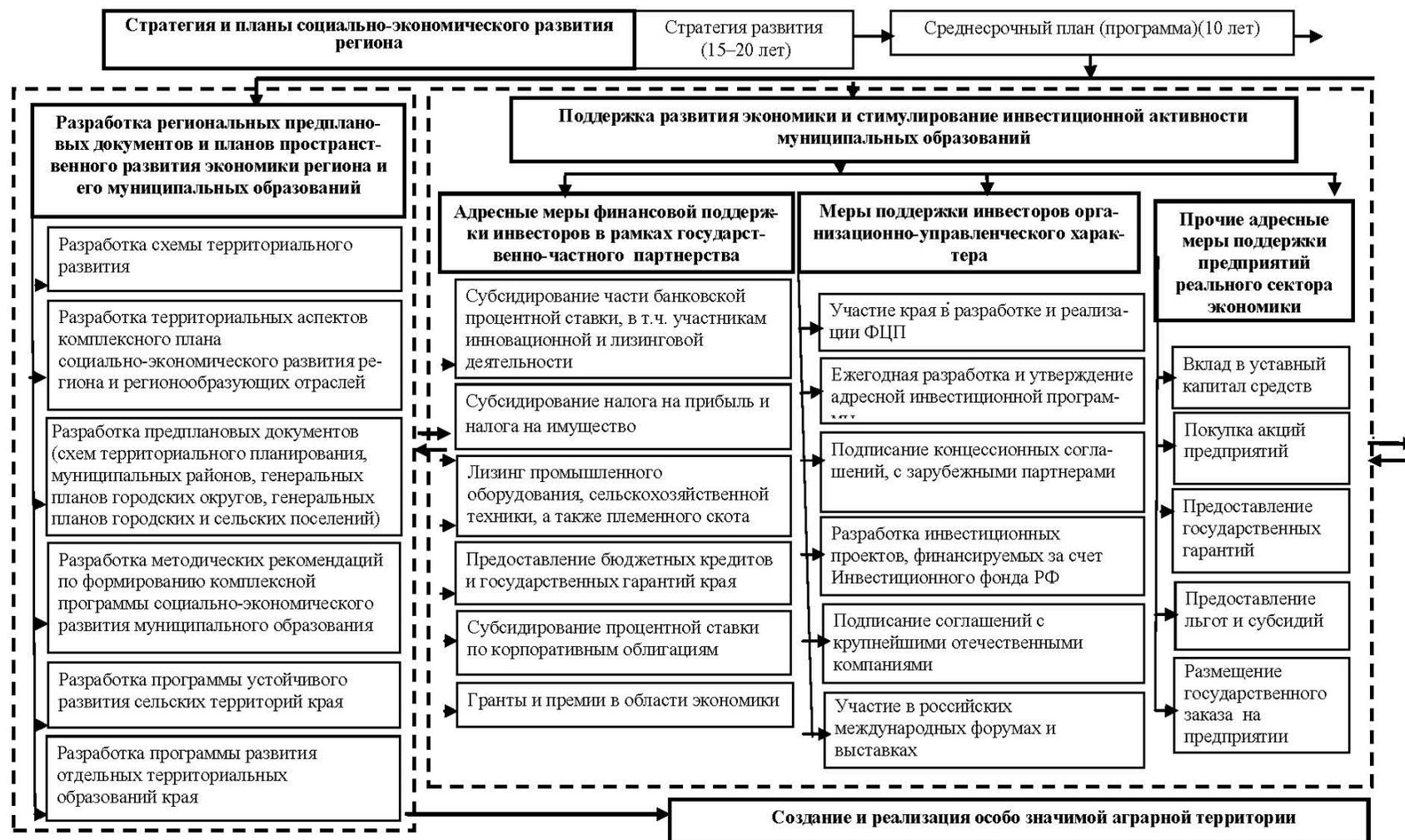
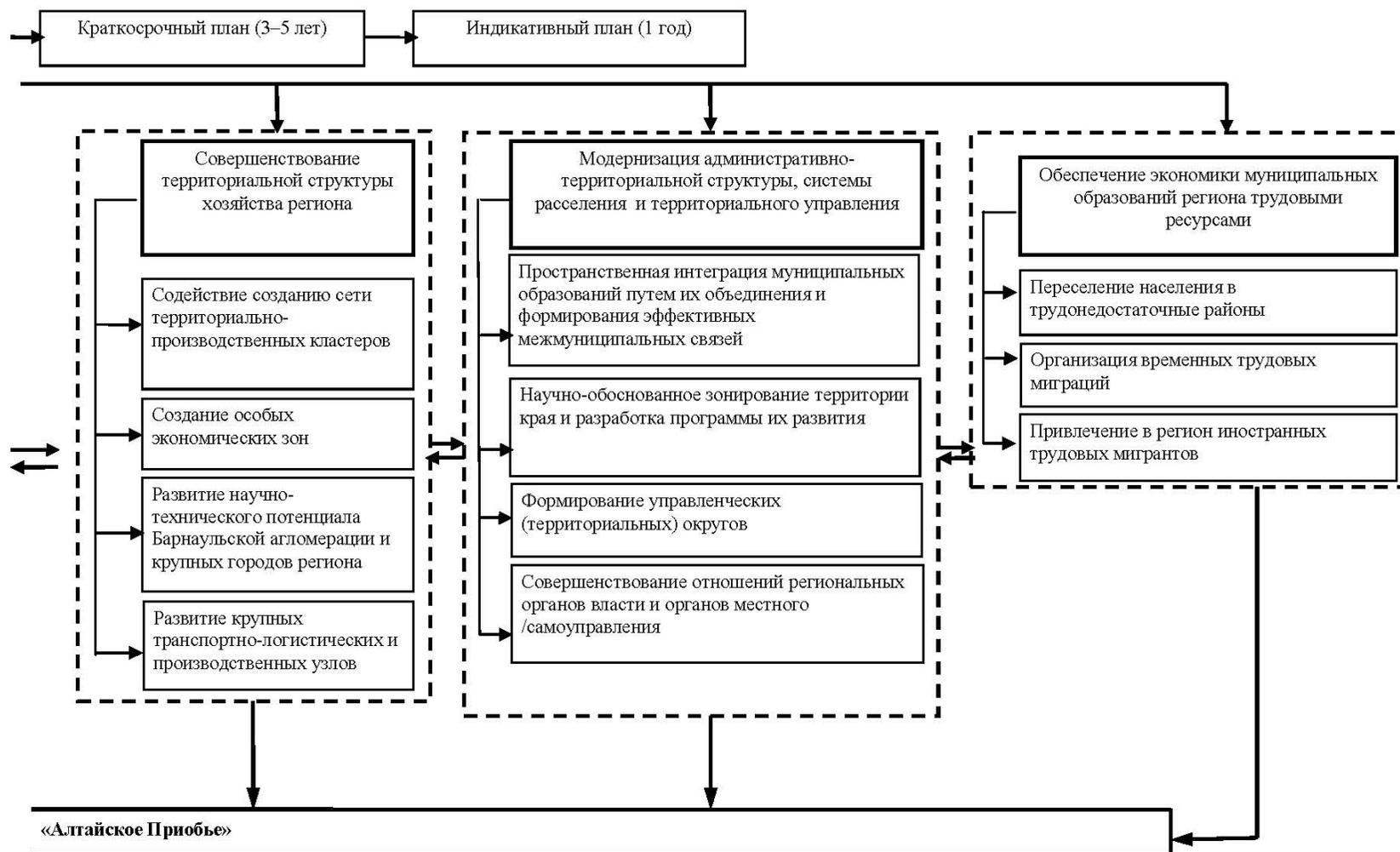


Рис. 14.1. Основные формы и инструменты регулирования



Предлагаемый подход, однако, требует некоторых комментариев. *Во-первых*, схема не претендует на полный охват всех инструментов (методов, приемов), отражающих прямое и косвенное воздействие региональных органов власти на региональное экономическое пространство. *Во-вторых*, систематизация инструментов регулирования пространственного развития региона является достаточно условной, «привязанной» к конкретным целям и задачам исследования. Наконец, *в-третьих*, – и это самое важное, – предложенный подход существенно шире по сравнению с принятым в науке взглядом на региональную политику, когда в качестве ее объекта рассматривается некая конкретная территория, а в качестве инструмента регулирования – разработанные национальные либо региональные программы ее развития¹.

14.3 ПОДДЕРЖКА И СТИМУЛИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОЙ АКТИВНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Это направление деятельности региональных органов власти и управления является, бесспорно, центральным элементом системы поддержки развития экономики муниципальных образований². Как видно из рисунка 14.1, оно включает в себя, *во-первых*, меры организационно-управленческого характера, включая меры, обеспечивающие участие региона в реализации федеральных целевых и региональных программ; *во-вторых*, адресные меры финансовой поддержки предприятий реального сектора; наконец, *в-третьих*, прочие адресные меры поддержки предприятий. Рассмотрим их последовательно.

Меры организационно-управленческого характера. Основы сегодняшней системы управления инвестиционными процессами были заложены в 1998 г., когда был принят закон Алтайского края «Об инвестиционной деятельности в Алтайском крае», предусматривавший

- ежегодную разработку, утверждение краевым законодательным органом³ и реализацию программы капитальных вложений за счет средств краевого бюджета, формируемой по приоритетным направлениям и отраслям;

- выделение средств краевого бюджета на участие Алтайского края в реализации федеральных целевых и региональных программ;

- предоставление бюджетных кредитов, государственных гарантий края;

¹ **Леонов С.Н.** Закономерности и особенности реализации селективной региональной политики зарубежных стран // Пространственная экономика. – 2011. – № 1. – С. 67–80.

² Специалистами администрации Алтайского края ежегодно выпускается справочник инвестора, в котором дается оценка инвестиционного климата, включая инвестиционные риски в Алтайском крае, характеризуется законодательство, регулирующее инвестиционную деятельность, раскрывается инфраструктура поддержки инвесторов и приводится перечень инвестиционных проектов. См.: **Алтайский край.** Справочник инвестора. 2009–2010. – Барнаул, 2009. – 152 с.; **Алтайский край.** Справочник инвестора. 2011–2012. – Барнаул, 2010. – 127 с.; **Алтайский край.** Справочник инвестора 2013. – Барнаул, 2013. – 76 с.

³ В настоящее время эта функция Законодательного собрания Алтайского края в Законе не предусмотрена.

– компенсацию за счет краевого бюджета части банковской процентной ставки хозяйствующим субъектам края¹.

Сформированная в конце 1990-х годов система управления инвестиционными процессами в крае была существенно модернизирована во второй половине 2000-х годов. В частности, для решения задач улучшения инвестиционного климата и обеспечения экономического роста органами исполнительной власти при организационном и методологическом обеспечении Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края были разработаны и утверждены приоритетные направления социально-экономического развития региона. К числу основных приоритетных направлений отнесены улучшение предпринимательского климата, диверсификация структуры экономики и повышение ее конкурентоспособности.

Достижение целевых показателей социально-экономического развития Алтайского края обеспечивалось за счет специально созданной системы управления, в которой функции координации органов исполнительной власти выполняло Главное управление экономики и инвестиций². Этим обеспечивалась целенаправленная реализация мероприятий и постоянный анализ индикаторов, характеризующих тенденции регионального развития³.

Важное место в деятельности администрации края занимало и занимает создание инвестиционной инфраструктуры. К настоящему времени такая структура в основных своих чертах уже сложилась и продемонстрировала свою работоспособность⁴.

Последующий этап модернизации системы управления инвестиционными процессами в Алтайском крае был связан с принятием на 2011–2015 гг. краевой программы «Улучшение инвестиционного климата в Алтайском крае». В разработанных в крае планах по ее реализации предусматривались и в настоящее время реализуются следующие мероприятия:

- разработка и внесение предложений по расширению инструментария поддержки инвестиционных проектов;
- интеграция субъектов малого и среднего бизнеса с крупными производствами (аутсорсинг);
- совершенствование механизмов стимулирования спроса на продукцию (услуги), производимую (оказываемые) в рамках инвестиционных и инновационных проектов Алтайского края;
- формирование и развитие кластеров в соответствии с конкурентными преимуществами Алтайского края;
- создание условий для повышения региональной инновационной активности в реальном секторе экономики, включая особые экономические формы для наукоемких и высокотехнологичных производств;
- формирование инвестиционно привлекательного имиджа Алтайского края.

¹ **Об инвестиционной** деятельности в Алтайском крае: Закон Алтайского края от 9 декабря 2008 г. № 61–ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. – 1998. – № 32; См. также: **О мерах** государственного стимулирования инвестиционной деятельности в Алтайском крае: постановление администрации Алтайского края от 15 сентября 2007 года № 437 // Сборник законодательства Алтайского края. – 2007. – № 137, ч.2.

² **Об утверждении** плана действий органов исполнительной власти Алтайского края по реализации приоритетных направлений социально-экономического развития Алтайского края на 2006–2008 годы: постановление администрации Алтайского края от 20 апреля 2007 г. № 172 // Сборник законодательства Алтайского края. – 2007. – № 132, ч.1.

³ **Об утверждении** перечня показателей Индикативного плана социально-экономического развития Алтайского края на 2008–2010 годы: постановление администрации Алтайского края от 20 июня 2008 г. № 243 // Алтайская правда. – 2008. – 3 июля.

⁴ См.: **Алтайский** край. Справочник инвестора 2011–2012. – Барнаул, 2010. – С. 73–86.

Существенные изменения претерпела и система управления инвестиционными процессами, связанная прежде всего с введением института инвестиционных уполномоченных¹. В частности, в 2011 г. был назначен инвестиционный уполномоченный в Алтайском крае, в функции которого входит взаимодействие с органами местного самоуправления, органами власти регионального и федерального уровней, включая взаимодействие с аппаратом полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе – с целью оказания содействия хозяйствующим субъектам в реализации инвестиционных проектов.

Сформирован также институт инвестиционных уполномоченных в органах исполнительной власти Алтайского края и органах местного самоуправления, ориентированный на устранение административных барьеров, привлечение ресурсов в реализацию общегосударственных и региональных проектов, в том числе осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства².

В целях решения задач инвестиционной политики по формированию условий для привлечения инвестиций в проекты модернизации экономики края в 2011 г. было создано краевое автономное учреждение «Алтайский центр государственно-частного партнерства и привлечения инвестиций»³. Алтайский центр является профессиональным оператором инвестиционной деятельности и призван сориентировать инвесторов на реализацию стратегических приоритетов развития края.

Третьим значимым нововведением в системе управления инвестиционными процессами является созданный по решению Губернатора Алтайского края А.Б. Карлина региональный инвестиционный фонд с общим объемом 560 млн руб. Средства фонда направляются на поддержку инвестиционных проектов в виде строительства необходимой инфраструктуры (дорог, сетей водоснабжения и т.д.).

В крае был разработан план мероприятий («дорожная карта») «Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства в Алтайском крае». Его ключевыми разделами, раскрывающими содержание документа, являются:

- разработка документов территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территории;
- создание единой информационной базы на свободные земельные участки;
- утверждение административных регламентов государственных и муниципальных функций и услуг в сфере строительства;
- сокращение сроков и количества согласований и решений⁴.

¹ Об инвестиционных уполномоченных и иных субъектах инвестиционной деятельности Алтайского края, а также об организации их взаимодействия: постановление Администрации Алтайского края от 30 ноября 2011 г. № 696 // Сборник законодательства Алтайского края. – 2011. – № 187, ч. 4. – С. 391.

² В научной литературе достаточно подробно рассмотрен вопрос о целесообразности использования ГЧП при реализации проектов. См., например, Мамченко О.П., Долженко И.А. Экономическая сущность и роль государственно-частного партнерства в реализации региональной экономической политики // Известия Алтайского государственного университета. – 2010. – № 2–2. – С. 245–249.

³ О создании краевого автономного учреждения «Алтайский центр государственно-частного партнерства и привлечения инвестиций»: постановление Администрации Алтайского края от 15 июня 2011 г. № 321 // Сборник законодательства Алтайского края. – 2011. – № 182, ч. 1. – С. 388.

⁴ Контрольными показателями реализации дорожной карты предусмотрено сокращение в 2013–2018 гг. предельного количества процедур, необходимых для получения разрешения на строительство эталонного объекта капитального строительства непромышленного назначения с 40 до 11 единиц; предельного срока прохождения всех процедур, соответственно, с 350 до 56 дней.

Организационно-управленческие меры поддержки инвестиционной деятельности (см. рис. 14.1) не ограничиваются вышеизложенным. Так, значимую роль играет разработка инвестиционных проектов, претендующих на получение государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации.

В Стратегию социально-экономического развития Сибири на период до 2020 г.¹ вошли 12 первоочередных проектов, реализуемых в Алтайском крае. Перечислим главные из них:

- строительство и техническое оснащение современного свиноводческого комплекса на 300 000 голов;
- строительство свинокомплекса, производительностью 32,5 тыс. т мяса в живом весе в год;
- создание вертикально интегрированного птицеводческого комплекса с замкнутым циклом по производству 63 тыс. т мяса бройлеров в год;
- строительство животноводческого комплекса по производству молока и мяса с общим содержанием 4000 голов дойного стада и 6000 голов молодняка крупнорогатого скота;
- создание транспортно-логистического терминала;
- глубокая переработка пшеницы на реконструированном мелькомбинате с. Ребриха Алтайского края;
- выращивание и глубокая переработка льна-межеумка масличного и др.²

Одной из перспективных форм развития государственно-частного партнерства в крае является подписание соглашений о социально-экономическом партнерстве администрации края с крупнейшими отечественными компаниями, в которых предусмотрены обязательства компаний по инвестированию в коммерческие и социальные проекты.

Это направление деятельности администрации имеет многолетнюю традицию. Еще в 2007 г. администрацией края были подписаны и сегодня реализуются долгосрочные соглашения с ОАО «Российские железные дороги», ОАО «Газпром», Уральской горно-металлургической компанией и ОАО «Сибирь-Полиметаллы», Холдинговой Компанией «Сибирский Деловой Союз» и ОАО «Алтайвагон», ОАО «Новолипецкий металлургический комбинат» и ОАО «Алтайкокс», Федеральным космическим агентством (Роскосмос), ООО «Бийскэнерго», ФГУП «Российская телевизионная и радиовещательная сеть». Активизируется сотрудничество предприятий края с Государственной корпорацией «Банк развития и внешнеэкономической деятельности» (Внешэкономбанк)*, Сбербанком РФ, ВТБ 24, СО РАСКУ СО РАН и т.д.

* Внешэкономбанк создан в соответствии с федеральным законом. См.: О банке развития: Федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ (с изм. и доп. от 25 июня 2012 г. № 85-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 22, ст. 2562. Его задачей является финансирование и обслуживание государственных инвестиционных проектов: банк обеспечивает финансирование проектов, которые в силу низкой доходности, высоких рисков или долгосрочности реализации проектов не привлекательны для частного инвестирования. При этом к поддерживаемым инвестиционным проектам относятся проекты: 1) финансируемые за счет средств Инвестиционного фонда России; 2) нацеленные на обеспечение функционирования особых экономических зон; 3) реализуемые в рамках федеральных целевых программ.

¹ **Об утверждении** Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 5 июля 2010 г. № 1120-р // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 33, ст. 4444.

² По данным Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края.

С целью более эффективной реализации экономического потенциала муниципальных образований края и продвижения продукции предприятий региона на российский и международный рынок Алтайский край активно участвует в организации и проведении общеэкономических, специализированных и международных выставок, торгово-экономических миссий, деловых форумов¹. Для этого в 1995 г. была создана ЗАО «Алтайская ярмарка». Сегодня выставочное общество «Алтайская ярмарка» представляет собой широко разветвленную структуру, проводящую ежегодно более 10 крупных выставочных и конгрессио-выставочных мероприятий.

Наиболее масштабными инвестиционными площадками для данных мероприятий российского и мирового уровня являлись:

- «МIPIM» – Международная выставка-ярмарка инвестиционных проектов в сфере коммерческой недвижимости, г. Канны, Франция;
- «ITB» – ведущая специализированная выставка в мире международного туристического бизнеса, г. Берлин, Германия;
- Петербургский международный экономический форум, г. Санкт-Петербург;
- «Интурмаркет» (ITM) – крупнейшая российская выставка туристической индустрии, г. Москва;
- «Туризм и отдых – MITF» – Московская Международная выставка, направленная на развитие всех направлений и видов туризма в России, г. Москва.

Данные форумы и выставки являются платформой для привлечения внимания отечественных и зарубежных инвесторов к перспективным инвестиционным и инновационным направлениям развития края.

В целом новые формы государственной поддержки предприятий создают благоприятные условия для динамичного развития рыночной экономики региона и способствуют повышению активности и самостоятельности предприятий в конкурентной борьбе как на внешнем, так и на внутреннем рынках.

Одним из ключевых инструментов стимулирования инвестиционной деятельности в крае является участие региона в реализации федеральных и региональных целевых программ. Алтайский край участвует более чем в 40% действующих на территории Российской Федерации федеральных целевых программ.

В 2014 г. в Алтайском крае было реализовано 17 из 40 государственных программ, утвержденных Правительством Российской Федерации (42,5%), в 2012 г. – 24 из 54 (44,4%). Остальные программы, как правило, имели узкоспециализированную направленность, в силу чего край не мог принимать в них участие.

Из федерального бюджета Алтайскому краю в 2003–2014 гг. на реализацию федеральных целевых программ и проектов внепрограммной части было выделено 111,5 млрд руб. (в действующих ценах), в том числе государственных капитальных вложений – 71,1 млрд руб. (63,8%) (табл. 14.1).

Наибольшее финансирование из федерального бюджета направлено на реализацию следующих федеральных целевых программ: «Развитие транспортной системы России (2010–2015 годы)»; «Жилище» на 2011–2015 годы; «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года»; «Развитие внутреннего и въездного туризма Российской Федерации (2011–2018 гг.)»².

¹ Экономика Алтайского края: итоги и перспективы развития. – Барнаул, 2006. – С. 97.

² Характеристика наиболее крупных федеральных программ дана в «Экономическая энциклопедия регионов России». См.: **Экономическая энциклопедия Алтайский край / НПО «Экономика»**. – М.: Экономика, 2012. – С. 390–392.

Таблица 14.1

Динамика финансирования федеральных целевых программ в 2003–2014 гг.

Показатель	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Финансирование ФЦП за счет средств федерального бюджета, млн руб.	1994,0	2177,4	2954,5	4047,5	5799,4	8491,4	13098,3	14183,2	16004,9	17753,5	13096,5	11201,1

Источник: Третьякова Л.П., Троцковский А.Я. Программно-целевые методы управления: исторический и современный контекст / под ред. А.Я. Троцкого. – Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2016. – С. 46.

Основными приоритетными направлениями расходования средств являются создание условий для получения доступного и качественного образования, повышение доступности услуг дошкольного образования для населения края. В 2014 г. на реализацию мероприятий по модернизации региональных систем дошкольного образования направлено 1,14 млрд руб., в том числе 0,91 млрд руб. – средства федерального бюджета. За счет указанных бюджетных средств проведены работы по строительству, реконструкции и капитальному ремонту 26 детских садов.

С участием средств федерального бюджета решаются задачи, связанные с развитием водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, теплоснабжения, газификации, а также осуществляются проекты по комплексной компактной застройке и благоустройству территорий сельских поселений.

В целом в 2014 г. на развитие инженерной инфраструктуры в муниципальные образования направлено более 640,0 млн руб., в том числе 305,5 млн руб. из федерального бюджета. За 2014 г. введены в эксплуатацию газопроводы и разводящие газовые сети – 117 км, водопроводные сети – более 80 км.

Реализация федеральных целевых программ осуществляется с учетом принципа софинансирования за счет средств краевого бюджета. Объем инвестиций, направляемых в объекты капитального вложения с помощью адресной инвестиционной программы, увеличился с 625,4 млн руб. в 2003 г. до 5080,8 млн руб. в 2012 г. (табл. 14.2).

Таблица 14.2

Динамика объема инвестиций адресной инвестиционной программы в 2003–2014 гг.

Показатель	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Капиталовложения за счет средств краевого бюджета, млн руб.	625,4	572,0	451,6	765,4	187,2	3336,2	2926,8	2538,9	5329,9	5080,8	2802,5	1437,2

Источник: Третьякова Л.П., Троцковский А.Я. Программно-целевые методы управления: исторический и современный контекст / под ред. А.Я. Троцкого. – Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2016. – С. 47.

Снижение объемов финансирования в последние два года, как отмечалось ранее, обусловлено прекращением действия ряда ФЦП.

Удельный вес финансирования из бюджета края в общем объеме финансирования федеральных целевых программ составил в 2014 г. около 20%. Он заметно разнится в зависимости от программы (табл. 14.3).

Таблица 14.3

Характеристика основных ФЦП, реализуемых на территории Алтайского края на условиях софинансирования, 2012 г.

Наименование программ	Финансирование из федерального бюджета, млн руб.	Финансирование из краевого бюджета, млн руб.	Доля в общем объеме средств из федерального бюджета, %	Доля в общем объеме средств из краевого бюджета, %
1. Развитие транспортной системы в России (на 2009–2015 гг.)	1404,18	102,37	7,9	5,56
2. Жилище	975,53	304,07	5,49	16,5
3. Социальное развитие села до 2013 г.	400,10	361,23	2,25	19,62
4. Развитие физической культуры и спорта на 2006–2015 гг.	103,42	21,36	0,58	1,16
5. Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 гг.	258,05	6,48	14,7	0,35
6. Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2015 г.	48,48	13,41	0,27	0,72

Особое внимание уделяется улучшению жилищных условий граждан (молодых семей, жителей сельской местности, в том числе молодых специалистов, детей-сирот). В 2011–2014 гг. благодаря федеральному финансированию и софинансированию из средств краевого и местных бюджетов улучшили свои жилищные условия порядка 6,3 тыс. семей, в основном молодых. В 2013–2014 гг. были обеспечены жильем 414 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Вторым из основных направлений деятельности региональных органов власти и управления по стимулированию инвестиционной деятельности, обозначенным на рисунке 14.1, являются адресные меры финансовой поддержки предприятий реального сектора экономики. Следует заметить, что это направление работы в тех или иных формах постоянно присутствовало в деятельности региональных органов власти.

Наряду с апробированными постоянно появляются и новые формы поддержки инвесторов. Например, в 2009–2012 гг. появились такие формы, как предоставление государственных гарантий Алтайского края по заимствованиям застройщиков и передача в залог имущества казны. Прорабатывается вопрос о внедрении новых форм поддержки – субсидирование части затрат на приобретение инвестором оборудования и затрат инвестора по уплате процентной ставки по договорам лизинга. Вместе с тем ряд ранее используемых форм финансовой поддержки (субсидирование части процентной ставки по кредитам на газификацию жилья и развитие личных подсобных хозяйств) в сегодняшней практике нет.

Начиная с 2000 г. администрацией края осуществляется поддержка реального сектора экономики в виде компенсаций части банковской ставки по кредитам, привлекаемым предприятиями для реализации инвестиционных проектов¹. В последние годы круг инвесторов, охваченных этой формой государственной поддержки, значительно расширился благодаря распространению с 2006 г. механизма субсидирования части банковской процентной ставки на участников лизинговой деятельности, а также на другие сектора экономики.

Можно сказать, что субсидирование части банковской процентной ставки по кредитам, привлекаемым в кредитных организациях, стало платформой государственной поддержки предприятий и организаций реального сектора экономики. Государственная поддержка за счет средств краевого бюджета в виде субсидированной части банковской процентной ставки по привлеченным кредитам и затрат по уплате налога на имущество за 2006–2012 гг. была оказана 290 организациям и индивидуальным предпринимателям на сумму более 1 млрд руб., в том числе на субсидирование части банковской процентной ставки – 970,4 млн руб. Получателями господдержки инициирована реализация более 150 инвестиционных проектов.

Объем обслуженных за указанный период кредитов, привлеченных на условиях субсидирования части банковской процентной ставки, составил около 14 млрд руб. На 1 руб. господдержки инвесторами было привлечено 12 руб. кредитных ресурсов².

Благодаря разнообразию предлагаемых форм поддержки инвесторов ею могут воспользоваться предприятия, осуществляющие инвестиции за счет кредитных ресурсов, за счет собственных средств, а также предприятия, использующие схему лизинга.

Наряду с субсидированием части банковской процентной ставки широкое распространение в крае получили такие инструменты поддержки предприятий реального сектора, как лизинг промышленного оборудования, сельскохозяйственной техники, а также племенного скота, субсидирование налога на прибыль и налога на имущество, а с 1997 г. – поддержка малого бизнеса³.

Первые попытки использования лизинга в крае как инструмента поддержки инвесторов были предприняты к концу 1990-х годов, когда в целях оказания помощи сельхозтоваропроизводителям был принят закон «О поддержке лизинговой деятельности в отраслях реального сектора экономики Алтайского края»⁴.

С учетом высокой степени износа основных фондов в сельском хозяйстве (около 54%), администрацией края начиная с 2006 г. были приняты организационные меры по формированию и использованию Краевого лизингового фонда. За годы работы Краевого лизингового фонда за счет его средств приобретено 1935 единиц новой высокопроизводительной сельскохозяйственной техники, в том числе 201 комбайн, 400 тракторов. В результате принятых мер уже в 2006 г. степень износа производственного капитала в сельском хозяйстве начала снижаться и достигла уровня 1997 г.

¹ **О предоставлении** хозяйствующим субъектам края инвестиционных кредитов с участием краевого бюджета: постановление администрации Алтайского края от 16 марта 2001 года № 190 // Сборник законодательства Алтайского края. – 2001. – № 59. – С. 153.

² **Алтайский** край. Справочник инвестора 2011– 012 гг. – Барнаул, 2010. – С. 70.

³ Подробная характеристика инструментов поддержки инвесторов, используемых в Алтайском крае. См.: **Социально-экономическое** развитие региона: методика и результаты исследования: монография / под ред. А.Я. Троцкого. – Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2008. – С. 14–21.

⁴ **О поддержке** лизинговой деятельности в отраслях реального сектора экономики Алтайского края: Закон Алтайского края от 6 мая 1999 года № 17–ЗС [с изм. и доп. от 7.10.2010 № 85–ЗС] // Сборник законодательства Алтайского края. – 1999. – № 36. – С. 9; **Сборник** законодательства Алтайского края. – 2010. – № 174, ч. 1. – С. 50.

В дальнейшем число инвесторов, использующих лизинговые схемы государственной поддержки, заметно расширилось. Так, с 2005 г. за счет средств Краевого лизингового фонда стало осуществляться приобретение сельскохозяйственными организациями племенного скота и обновление основных средств промышленными предприятиями¹.

В заключение этого раздела работы мы с помощью экспертов дадим оценку сильным и слабым сторонам сложившейся системы управления инвестиционными процессами в Алтайском крае.

Сильными сторонами системы, по мнению экспертов, являются открытость власти, диверсифицированный портфель возможностей государственной поддержки, наличие персональной ответственности за сопровождение инвестиционного процесса, эффективно выстроенные взаимоотношения с федеральными институтами и министерствами.

Анализ сложившейся в крае системы инвестирования позволил нам также сделать вывод о достаточно высокой адаптации системы к существующим реалиям. Это, в частности, проявилось в реализации дифференцированного подхода к софинансированию объектов, включенных в адресную инвестиционную программу (для городов – 50%, для сельских районов – в зависимости от наполняемости доходной части их бюджета – от 10 до 50%).

К узким «местам» в улучшении инвестиционного климата в крае, по мнению экспертов, можно отнести инертность муниципальных органов власти, дотационность бюджета и ограниченность в предоставлении некоторых видов поддержки (налоговых льгот и каникул, государственных гарантий под крупномасштабные проекты и т.д.). Администрация края, пытаясь восполнить этот пробел, взяла на себя расходы на выполнение проектно-сметной документации (по крайней мере, в отношении наиболее социально значимых объектов).

Наконец, отработан и внедрен в практику механизм, позволяющий контролировать объемы затраченных средств путем утверждения предельной стоимости объектов.

С нашей точки зрения, эффективность инвестиционного процесса во многом снижается из-за слабой проработки территориальных аспектов программ развития социальных отраслей.

До тех пор пока не определены приоритеты пространственного развития и, соответственно, не решен главный вопрос – развитие экономики каких конкретно муниципальных образований (городов, районов) должно стимулироваться администрацией края? – инвестиционная политика в своей «социальной части» будет и должна, на наш взгляд, носить «уравнительный» характер, а ее доминирующим целями будут не экономические, а социальные и политические.

Сказанное, однако, не исключает необходимости координации, прежде всего, инфраструктурный инвестиций и инвестиционных стратегий бизнеса в регионах с учетом приоритетов пространственного развития и ресурсных ограничений, включая демографические².

¹ Подробнее см.: Развитие лизинговой деятельности в Алтайском крае: справочное издание. – Барнаул, 2007. – 81 с.

² Аганбегян А.Г., Михеева И.Н., Фетисов Г.Г. Модернизация реального сектора экономики: пространственный аспект // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 4. – С. 37.

14.4 ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЙОНИРОВАНИЕ: НОВЫЙ ПОДХОД К МОДЕЛИРОВАНИЮ С УЧЕТОМ ФОРМИРОВАНИЯ КЛАСТЕРНЫХ СТРУКТУР

На современном этапе региональная политика рассматривается как одна из наиболее важных составляющих конструирования динамично развивающейся и конкурентоспособной хозяйственной системы. Между тем в настоящее время сложилось большое количество разнородных пространственных элементов такой хозяйственной системы, как объекта политики регионального развития и стратегирования социально-экономического развития территорий. В их числе как административно определенные пространственные формирования (федеральные округа, субъекты федерации, муниципальные образования), так и специфические пространственные системы (экономические зоны различного типа, наукограды, кластеры и пр.).

Наличие такого разнообразия объектов управления пространственным развитием производительных сил, на наш взгляд, представляет собой серьезную проблему в достижении поставленных целей экономического развития страны и ее регионов. Подобная ситуация стала следствием отсутствия единых, стратегически выстроенных концептуальных представлений о сущности, формах и долговременных приоритетах политики пространственного развития и его стратегирования¹.

Одним из инструментов обеспечения управляемости, маневренности и эффективности развития территорий, а также приближения управляющих субъектов к объектам воздействия является районирование.

Надо отметить, что научные исследования по районированию Алтайского края немногочисленны и в большей степени носят типологический характер². Например, одна из последних работ в этой области исследований посвящена распределению сельских территорий в зависимости от их центропериферийного положения³.

Стратегия социально-экономического развития Алтайского края до 2025 г. в целях совершенствования пространственной организации региона предусматривает его разделение на 4 зоны экономического роста: Северо-Восточная, Юго-Восточная, Южная и Северо-Западная⁴. 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.

Интересным опытом районирования является деление Алтайского края на 7 управленческих округов, перечень и состав которых утверждены распоряжением

¹ Швецов А.Н. Роль государства в преобразовании социоэкономического пространства // Пространственная Экономика. – 2015. – № 1. – С. 38–61.

² Жидких А.А. Виды районирования Алтайского края / Материалы Международной научно-практической конференции «Роль аграрных реформ П.А. Столыпина в освоении Сибири и Дальнего Востока» / под общей ред. М.П. Щетинина. – Барнаул, 2010. – С. 144–167.

³ Троцковский А.Я., Мищенко И.В. Пространственные аспекты развития социально-экономической среды сельских территорий Алтайского края: методика, результаты, регулирование: монография. – Барнаул, 2013. – 176 с.

⁴ Стратегия социально-экономического развития Алтайского края на период до 2025 года [Электронный ресурс]: утверждена Законом Алтайского края 21.11.2012 № 86-ЗС // Главное управление экономики и инвестиций Алтайского края [сайт]. – URL: http://www.econom22.ru/upload/iblock/f3c/Zakon86-zs_121121.pdf. (дата обращения: 20.11.2016 г.).

Администрации края¹. За каждым округом был закреплен заместитель Губернатора края, который во взаимодействии с государственными гражданскими служащими органов исполнительной власти региона осуществлял 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, медико-географические зоны, избирательные округа, межрайонные инспекции федеральной налоговой службы по Алтайскому краю.

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 не способствует проведению согласованной экономической и социальной политики. Более того, о применяемых критерияльных подходах к построению указанных систем районирования можно только догадываться.

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 с целью принятия оптимальных управленческих решений, и как это можно сделать, данная задача представляется особенно актуальной. Следует заметить, что ее решение в существенной мере осложняется значительным неравенством уровней социально-экономического развития как самих субъектов Российской Федерации, так и отдельных территорий в пределах практически всех регионов России.

Предлагаемый подход к выделению экономических районов субъекта РФ базируется на двух основополагающих характеристиках территории – уровне экономического развития и ее финансово-экономической самостоятельности.

Отличительной особенностью подхода является его практикоориентированность, подразумевающая его доступность и минимизацию усилий со стороны органов управления в процессе использования подхода.

С учетом сказанного, достигнутый уровень экономического развития территории оценивался крайне ограниченным и в то же время минимально достаточным, на наш взгляд, кругом показателей. В их числе:

- ◆ объем отгруженных товаров собственного производства в расчете на одного трудоспособного;
- ◆ объем продукции сельского хозяйства в расчете на одного трудоспособного;
- ◆ объем инвестиций в основной капитал в расчете на душу населения.

Оценка финансово-экономической самостоятельности территории производилась по формуле, предложенной акад. А.Г. Гранбергом:

$$K_{fi} = \frac{Y + P}{G - R}, \quad (3)$$

где K_{fi} – коэффициент общей финансово-экономической самостоятельности;

Y – общая величина денежных доходов населения;

¹ О перечне управленческих округов и предметов деятельности, закрепленных за заместителями Губернатора Алтайского края [Электронный ресурс]: распоряжение администрации Алтайского края от 21.09.2009 № 310-Р // Российский Региональное законодательство [сайт]. – URL: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=366425> (дата обращения: 20.11.2015 г.). Постановлением Администрации Алтайского края № 16 от 17.01.2014 г. указанное распоряжение признано утратившим силу.

P – прибыль предприятий;
 G – общий объем расходов бюджета;
 R – собственные доходы бюджета.

Для расчета интегральной оценки используется метод многомерного шкалирования индикаторов. Свод данных по частным показателям осуществляется по формуле многомерной средней¹. Для этого:

(1) В целях приведения показателей x_i^j в сопоставимый вид, по каждому из них рассчитываются нормированные индикаторы \tilde{x} по формуле:

$$\tilde{x}_i^j = \frac{x_i^j}{\bar{x}}, \quad (4)$$

где i – номер индикатора, j – территория, \bar{x} – среднее значение индикатора по региону.

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

$$Y^j = \frac{\sum_{i=1}^n \tilde{x}_i^j}{n}, \quad (5)$$

где Σ – сумма нормированных значений индикаторов, n – количество нормированных индикаторов.

(3) Определяется нормированная оценка коэффициента общей финансово-экономической самостоятельности (K_{fi}) по формуле 5.

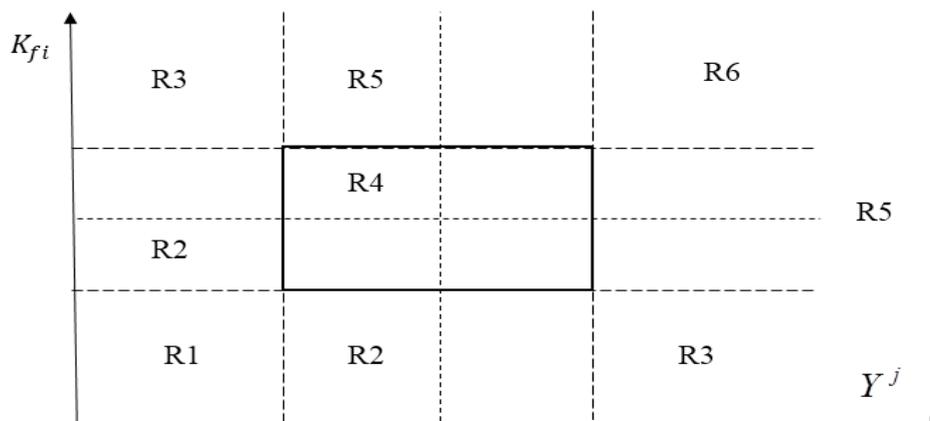
Территории по результатам анализа двух главных компонент: *первая*, представленная по горизонтальной оси, отражает уровень экономического развития; *вторая* размещена по вертикали, и представляет собой финансово-экономическую самостоятельность, подразделяются на зоны (рис. 14.2)².

Моделирование районирования будем осуществлять по формуле расчета потенциала поля расселения с учетом реальных расстояний по транспортным путям, предложенной В.С. Тикуновым³, по аналогии с формулой тяготения Ньютона, которая выражает взаимодействие двух тел через произведение их масс, деленное на квадрат расстояния между ними.

¹ По нашей оценке, расчет многомерной средней является одним из наиболее распространенных и надежных методов межрегиональных сопоставлений. См., например, **Суспицын С.А.** Барометры социально-экономического положения регионов России. – Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2004. – 124 с.

² Там же. – С. 61.

³ **Тикунов В.С.** Моделирование в картографии: Учебник. – М. : Изд-во МГУ, 1997. – С. 36.



Примечания: R1 – зона неблагополучных регионов;
 R2 – хуже средних;
 R3 – зона проблемных регионов;
 R4 – зона регионов с приемлемыми (средними) характеристиками;
 R5 – зона регионов лучше средних;
 R6 – зона благополучных регионов.

Рис. 14.2. Структуризация пространства региональных индикаторов

В нашем исследовании вместо показателей численности населения мы используем интегральные значения показателей, характеризующих экономическое развитие и финансово-экономическую самостоятельность территорий.

$$I = \frac{Y_1^j \times Y_2^j}{(D_1 - D_2)^2}, \quad (6)$$

где Y_1^j и Y_2^j – интегральные значения показателей характеризующих уровень экономического развития 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 в дальнейшем предполагается выделить ключевые отрасли специализации с целью создания вокруг них территориальных кластеров.

На рисунке 14.3 приведены результаты интегральной оценки показателей, характеризующих экономическое развитие и финансово-экономическую самостоятельность территорий Алтайского края по итогам 2014 г., которые мы подразделили на 4 группы, несколько видоизменив ранее предложенную классификацию. Эти группы были положены в основу предлагаемой нами сетки экономических районов и подрайонов (рис. 14.4).

Характеристика этих групп выглядит следующим образом.

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

Вторая группа. 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.

Третья группа. Переходные территории – имеют развитый промышленный сектор, основанный на среднетехнологичных производствах, ориентированных на потенциал и развитие преимуществ, связанных с местной специализацией.

Четвертая группа. Опорные территории имеют относительно высокий уровень развития; в основном это города – промышленные центры и крупные муниципальные районы с диверсифицированной экономикой.

Новая сетка экономических районов существенно отличается от предложенной в Стратегии социально-экономического развития Алтайского края до 2025 г. Ее отличительной особенностью является большее количество опорных центров, более дробное деление и различный состав территорий в группах.

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.

ВЫВОДЫ ПО РАЗДЕЛУ

1. Трансформация экономического и социального пространства края, рассмотренная с позиции его конкурентоспособности, характеризуется рядом тенденций.

Основными из них являются следующие:

- система расселения Алтайского края продолжает испытывать на себе влияние центростремительных сил. В результате процесс «сжатия» экономического пространства края интенсифицируется, экономическая активность населения во все большей мере концентрируется вокруг крупных городов края;

- несмотря на разнонаправленность в изменениях отдельных показателей, в целом в 2000–2014 гг. наблюдался рост различий (дивергенция) по уровню социально-экономического развития между сельскими районами края, которая проявляется, в частности, и в меньшей компактности выделенных типов районов, усилении размытости границ между ними;

- социально-экономическое развитие сельских районов края носит «рассогласованный» характер: сближение по одним показателям (по уровню миграции, обеспеченности медицинскими учреждениями и кадрами, качеству жилищного фонда, оплате труда, уровню безработицы) и значительный рост территориальных различий

по другим (рождаемости, заболеваемости, обеспеченности жильем, развитию потребительского рынка, сети учреждений культуры);

- произошедшие массовые изменения в позициях сельских административных районов за исследуемые 10 лет (это коснулось более 40% всех районов) свидетельствуют о довольно высокой мобильности районов края по уровню социально-экономического развития и отсутствию «застойных» явлений в сельской территориальной структуре;

- близлежащие к городам сельские административные районы характеризуются в целом более высоким уровнем социально-экономического развития и конкурентоспособности. Вместе с тем статистически значимая связь между центропериферийным положением района и уровнем его социально-экономического развития имеется лишь по ряду показателей (соотношению миграционных потоков и естественного движения населения; плотности населения и уровню развития сельхозпроизводства);

- к наиболее относительно неблагополучным относятся 4 района (Ельцовский, Суетский, Солонешенский, Солтонский). Три последних из них сохранили такую позицию в рассматриваемом десятилетии. Эти районы-аутсайдеры отличались более низкими показателями экономического развития при относительно высоких показателях обеспеченности населения благоустроенным жильем и объектами социальной инфраструктуры. Узлы проблем развития этих районов сосредоточены в сфере АПК, что формирует низкие оплату труда и платежеспособность сельских жителей, отражающиеся на развитии потребительского рынка, низких объемах строительства жилья и, как следствие, высоких показателях миграционного оттока населения. Особенности географического расположения этой группы неблагополучных районов является их периферийность, пограничность (либо близость к границе Алтайского края), наряду с удаленностью от авто- и железнодорожных магистралей, а также высокий природный потенциал, что может определить перспективу их социально-экономического развития.

2. В современной практике территориального управления существует несколько действующих и не совпадающих между собой схем деления региона на составные части, что не способствует проведению согласованной экономической и социальной политики. Основная проблема состоит в отсутствии однозначного представления о том, на какие части (помимо формальной сети муниципальных образований) могла бы быть поделена территория региона с целью принятия оптимальных управленческих решений. Ее решение в существенной мере осложняется значительным неравенством уровней социально-экономического развития – как межрегиональных, так и внутрирегиональных.

Предложен подход к выделению укрупненных по сравнению с существующим административно-территориальным делением региона экономических районов, базирующийся на двух основополагающих характеристиках – уровне экономического развития территории и ее финансово-экономической самостоятельности.

Укрупненные экономические районы региона обладают рядом конкурентных преимуществ, обусловленных расширением объема располагаемых ресурсов и отраслей специализации, ростом масштабов производства, финансово-бюджетной обеспеченности, привлекательности предпринимательского климата и возможностей социального развития территории.