

# ДИСБАЛАНСЫ В ПРОСТРАНСТВЕННОМ РАЗВИТИИ АЛТАЙСКОГО КРАЯ В КОНТЕКСТЕ РЕАЛИЗАЦИИ ДОЛГОСРОЧНОЙ СТРАТЕГИИ<sup>1</sup>

А. Я. Троцкий, Ю. А. Перекаренко

Институт экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения Российской академии наук (Новосибирск, Россия), Алтайский государственный университет (Барнаул)

В статье рассмотрены теоретические и прикладные аспекты проблемы формирования «территориальной проекции» долгосрочной Стратегии развития региона. Обобщен опыт пространственного стратегирования в Алтайском крае, дана оценка результативности проведенной работы с позиций увеличения степени сбалансированности регионального развития. Охарактеризован социально-экономический «портрет» каждой из четырех зон экономического роста края. Систематизированы внешние и внутренние риски и ограничения в демографическом и социально-экономическом развитии зон, выявлены и систематизированы общие и специфические конкурентные преимущества зон экономического роста. Рассмотрены недостатки и порождающие их причины в практике разработки пространственных аспектов Стратегии развития Алтайского края, даны рекомендации по совершенствованию формирования ее пространственного среза.

**Ключевые слова:** агропромышленный регион, стратегия развития, Алтайский край, зона экономического роста, сбалансированность развития экономики региона, риски и ограничения развития.

## IMBALANCES IN THE ALTAI TERRITORY SPATIAL DEVELOPMENT IN CONTEXT OF LONG-TERM STRATEGY

A. Ya. Trotskovsky, Yu. A. Perekarenkova

Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (Novosibirsk, Russia), Altai State University (Barnaul, Russia)

The article deals with the theoretical and applied aspects of “territorial projection” formation of the long-term development Strategy of the region.

The experience of spatial strategizing in the Altai territory is generalized, the evaluation of the effectiveness of the work carried out from the standpoint of increasing the degree of balance of regional development is given. The social and economic “portrait” of each of the region’s four zones of economic growth is characterized. External and internal risks and restrictions in demographic and social and economic development of the zones of economic growth are systematized. General and specific competitive advantages of this zones are revealed and systematized. The disadvantages and their causes in the practice of spatial aspects elaboration of the Altai territory development Strategy are considered. Also, the recommendations for improving the formation of its spatial section are given.

**Keywords:** agricultural region, strategy development, the Altai territory, area of economic growth, balanced economic development of a region, risks and limitations of the development.

**П**остановка проблемы. Дискуссии о необходимости разработки пространственных аспектов Стратегии развития страны и ее

регионов остались сегодня в прошлом. Анализ территориальной организации хозяйства и размещения населения является обязательной предпосыл-

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках государственного задания ФАНО России по проекту XI.174.1.1 (0325–2016–0008) «Экономика Сибири и ее регионов в условиях внешних и внутренних вызовов и угроз: методология, тенденции, прогнозы» № АААА-А17–117022250133–9.

кой формирования и реализации научных основ региональной политики. В этом отношении в крае не раз предпринимались попытки зонирования территории для целей управления.

Одной из первых попыток была разработка в 1984 г. Центром по изучению проблем народонаселения Московского государственного университета основных направлений формирования единой системы населенных мест и их социального и демографического развития в Алтайском крае<sup>1</sup>.

Широкое распространение получил структурно-территориальный анализ хозяйства края. Так, учеными ИЭОПП СО РАН на основе динамики социально-экономических процессов, степени использования стартового производственного потенциала, интегральных показателей экономической эффективности производства, источников формирования местных бюджетов и денежных доходов населения по результатам которого были выделены различные типы районов и городов края [2].

Построение классификаций и типологий административно-территориальных образований края по различным основаниям не ограничилось вышеуказанной работой. Укажем, для примера, на ряд работ новосибирских и алтайских ученых [3–5]. Написание названных работ было связано с решением ряда вопросов учета особенностей социально-экономического развития территорий в процессе стратегирования и в особенности — применительно к региональному уровню управления. Так, осталось неясным, в разрезе каких территориально-административных единиц должен быть разработан территориальный раздел региональной стратегии — городских округов и административных муниципальных образований либо более укрупненных территориальных единиц (ареалов, функциональных зон, территориальных округов).

В Алтайском крае, в частности, после формирования Стратегии развития края на период до 2025 г. [6] (далее — региональной Стратегии), было принято решение о разработке Стратегий развития четырех зон экономического роста: Южной, Юго-Восточной, Северо-Западной, Северо-Восточной<sup>2</sup>.

Как следует из распоряжения главы администрации края, смысл такого шага заключался в двух

моментах: 1) реализация региональной стратегии посредством «привязки» ее к конкретным административно-территориальным единицам; 2) увеличение степени сбалансированности регионального развития.

Содержательный смысл конкретизации региональной Стратегии в целях ее скорейшей и эффективной реализации сомнений не вызывает. Дискуссионным в данном случае являются основания, по которым городские округа и муниципальные административные образования были отнесены к той либо иной зоне экономического роста. По крайней мере, на наш взгляд, никаких научно обоснованных критериев (за исключением территориальной близости) при формировании зон экономического роста не выдвигалось, а решение, как нам представляется, было во многом субъективным.

Неясно, в частности, почему в основу выделения зон экономического роста не были положены существующие в Алтайском крае наряду с муниципальными образованиями так называемые внутрирегиональные социально-экономические районы (управленческие округа) [10]. Между тем управленческие округа, на наш взгляд, являются инновационными и, главное, перспективным инструментом регионального управления, заслуживающим особого внимания.

Что же касается второй подцели — роста сбалансированности развития региона, то ее достижение, на наш взгляд, подразумевает иную, чем это реализовано в крае, ориентацию стратегий зон экономического роста.

Разработанные стратегические документы должны были, на наш взгляд, дать ответы на два вопроса:

- 1) какой именно потенциал муниципальных образований края должен быть задействован, чтобы обеспечить его гармоничное, сбалансированное<sup>3</sup> развитие?
- 2) каковы должны быть эффективные механизмы обеспечения взаимодействия и координации деятельности местных органов власти в условиях существующей парадигмы территориального управления?

В настоящей статье нет однозначных ответов на поставленные вопросы. Ее цель в другом — дать общее представление о структуре социально-эко-

<sup>1</sup> Основные направления формирования единой системы населенных мест и их социального и демографического развития в Алтайском крае отражены в отчете. См. об этом [1].

<sup>2</sup> К настоящему времени утверждены Стратегии развития трех зон экономического роста края (Северо-Восточной, Северо-Западной и Юго-Восточной). Легализация разработанной Стратегии развития Южной зоны экономического роста не осуществлена до настоящего времени. Материалы разработанных документов были положены в основу настоящей статьи [7–9].

<sup>3</sup> Определению сбалансированности регионального развития, соотношению этого понятия с понятиями устойчивости региональной системы, ее живучести, гармоничности, комплексности развития и т. д. посвящены сотни статей. Оценивая в целом подходы к определению сбалансированного регионального развития, его принципам, характеристикам, показателям, факторам отметим, что авторы весьма далеки от формирования общих взглядов и позиций на рассматриваемые проблемы. См., к примеру, [11–13].



его роста. Сказанное, впрочем, не исключает наличия общих для края демографических проблем, в частности, старения населения. Демографическое (и не только) относительное благополучие территории, как отмечалось ранее, во многом детерминировано центральным экономическо-географическим положением зоны (рис.) с соответствующей ему системой расселения. На территории зоны расположены 4 города и 16 сельских административных районов. «Лицо» системы расселения определяет формирующаяся Барнаульская агломерация. Муниципальные образования — сельские районы, входящие в состав Барнаульской агломерации, либо пригородные, характеризуются более высоким (по сравнению с сельской глубинкой) уровнем развития [14]. На долю Северо-Восточной зоны приходится 62% промышленного производства края.

Промышленность, дислоцированная в зоне, диверсифицирована и представлена различными базовыми отраслями и подотраслями. Важнейшие из них: производство кокса, железнодорожного подвижного состава, изделий из пластмасс, резинотехнических и асбестотехнических изделий, пищевой продукции, электронного и оптического оборудования, строительного кирпича, металлургического производства и продукция лесной и деревообрабатывающей промышленности.

Перспективы развития промышленности сдерживаются рядом общекраевых проблем, важнейшими из которых являются неполная загрузка производственных мощностей, высокая изношенность основных фондов в обрабатывающих производствах и энергетике, территориальная удаленность европейских рынков сбыта и др. Внешние риски и угрозы развитию промышленности в Северо-Восточной зоне обусловлены зависимостью ее экономики от конъюнктуры рынков и цен на сырье и продукцию, а также технологическим отставанием, усиливающимся в результате возможности удорожания импортируемых оборудования и технологий.

Заметна роль Северо-Восточной зоны в производстве сельхозпродукции: на долю зоны приходится треть ее краевого производства (зерновых и зернобобовых — 31%; гречихи — 34%, картофеля — 40%, овощей открытого грунта — 43%). По ряду сельскохозяйственных культур вклад зоны существенно выше — сахарной свеклы — 96%, льноволокна — 70%, яиц — 64%.

В животноводстве аграрный сектор зоны специализируется на свиноводстве, птицеводстве, мясном и, в меньшей мере, молочной скотоводстве (доля производства молока в краевом объеме составляет 27%). Получили также развитие в зоне коневодство, пчеловодство, рыбное хозяй-

ство. Значительные площади сельскохозяйственных угодий вкупе с относительно благополучными природно-климатическими условиями являются предпосылкой дальнейшего развития аграрного сектора зоны.

Внешние риски для развития сельхозпроизводства как в целом по краю, так и на рассматриваемой территории, связаны с тем, что край отнесен к зоне неустойчивого земледелия.

Объем душевых инвестиций в рассматриваемой зоне сравнительно высокий: 61,4% от всех инвестиций региона при 50% проживающих в зоне жителей края. Сложившаяся ситуация отчасти объясняется концентрацией в зоне промышленного производства.

Риски в развитии инвестиционной сферы аналогичны для всех зон края и связаны со снижением доступности финансовых средств, необходимых хозяйствующим субъектам для обеспечения и активизации инвестиционного процесса.

Подытоживая краткий анализ развития Северо-Восточной зоны, отметим относительно более высокие (по отношению к другим зонам края) перспективы ее опережающего роста. Однако на этом пути существуют серьезные препоны в виде внутренних рисков и угроз<sup>1</sup>. Главные среди них, нашедшие отражение в Стратегии развития зоны:

- недостаточные темпы технологической модернизации промышленного и аграрного производств;
- наличие инфраструктурных ограничений;
- низкие показатели инвестиционной активности и темпы диверсификации экономики моногородов;
- неполная загрузка производственных мощностей;
- ограниченные финансовые возможности региональных инвесторов для реализации крупных инвестиционных проектов;
- высокая транспортная составляющая в конечной цене реализации на европейских рынках сбыта;
- высокая изношенность основных фондов в промышленном производстве, ЖКХ;
- территориальная диспропорция в темпах промышленного и сельскохозяйственного производства, средней заработной платы, инвестиционной активности;
- отставание темпов роста сельскохозяйственного производства в отдаленных от краевого центра территориях.

<sup>1</sup> Достаточно беглого взгляда на перечень внутренних рисков и угроз развитию зоны, чтобы понять их во многом общекраевой характер. См. подробнее [8].



Будущее зоны во многом связано с перспективами развития Барнаульской агломерации, использованием имеющегося потенциала импортозамещения, роста мирового спроса на продовольствие, значительного научного потенциала вузов, академической науки и НИИ; повышения инвестиционной привлекательности территории зоны за счет снижения инфраструктурных ограничений и т. д.<sup>2</sup>

**Юго-Восточная зона.** Вторая по величине и степени освоенности территориальная зона, занимающая 17,5% общей площади региона. Численность жителей — 420,8 тыс. чел. (17,7% населения региона), плотность населения — 14,3 чел/км<sup>2</sup>. На территории зоны расположены 2 города (Бийск и Белокуриха) и 12 сельских районов (см. рис.).

Конкурентные преимущества зоны связаны с ее благоприятным геоэкономическим положением, обусловленным близостью к развитым регионам Казахстана, а также специализацией входящих в состав зоны городов: г. Бийска — второго по величине города края — наукограда, обеспечивающего высокий уровень прикладной науки; г. Белокурихи — всероссийской здравницы, краевого центра оздоровительного туризма.

Высокий потенциал земельных, водных минеральных и рекреационных ресурсов позволил хозяйствующим субъектам Юго-Восточной зоны удерживать устойчивые позиции на ряде продуктовых рынков России, сохранить лидирующие позиции на российском биофармацевтическом рынке, сформировать заметный туристический сектор.

Демографическая ситуация в зоне, можно сказать, типовая: коэффициент смертности превышает коэффициент рождаемости (депопуляция населения). При этом естественная убыль населения выше общекраевой; высокий миграционный отток имеет тенденцию к снижению. Общее сокращение численности населения зоны происходит на фоне роста демографической нагрузки и сохранения диспропорций в ее половозрастной структуре.

Структура экономики может быть охарактеризована как несбалансированная, со значительной долей низкорентабельных отраслей промышленности. Наряду с этим получили развитие ряд инновационных производств (кластеров) в г. Бийске, характеризующихся высокой производительностью труда. Базовыми отраслями промышленности являются химическая, пищевая и деревообрабатывающая. Развитию промышленности в зоне присущи большие территориальные диспропорции: 3/4 промышленного производства обеспечивается предприятиями г. Бийска.

Доля производства сельхозпродукции в краевом выпуске составляет 22%, несколько больше, чем в Южной и Северо-Западной зонах. Доля производства зерновых культур в краевом объеме одна из самых низких — 18%, а гречихи — одна из самых высоких — 50%. Заметен вклад аграриев зоны в производство овса (более 30%) и льна-долгунца (30%). В зоне развито животноводство (выращивание КРС), а также свиноводство, овцеводство, козоводство, коневодство, пчеловодство. Отличительной особенностью зоны является большая доля выпуска сельхозпродукции организациями. Доля фермеров в производстве сельхозпродукции по сравнению с другими зонами невелика, но имеет тенденцию к росту.

Инвестиционный климат в Юго-Восточной зоне может быть оценен как относительно благоприятный: душевой объем инвестиций превышает среднекраевой показатель на 20%. Доля зоны в общем объеме капитальных вложений края — 13%, при этом на зону приходится 16% общекраевого выпуска товаров и услуг.

Благоприятный инвестиционный климат в зоне обеспечивается в том числе за счет инвестиций в рекреационную сферу, следствием чего является рост инвестиционной активности. В этом — специфика инвестиционного климата зоны. Напротив, так же, как и в других территориальных зонах края, здесь имеет место высокая дифференциация муниципальных образований зоны по объему инвестиций на душу населения.

В числе внутренних рисков и угроз социально-экономическому развитию Юго-Восточной зоны авторы Стратегии выделяют следующие:

- тенденция снижения численности трудоспособного населения;
- диспропорции на рынке труда;
- низкая эффективность социально и инженерной инфраструктуры;
- недиверсифицированность рынка туристических услуг и проблемы транспортной доступности;
- наличие дифференциации в развитии потребительского рынка на территории зоны;
- недостаточная диверсифицированность экономики;
- неоптимальная организационно-производственная структура агропромышленного комплекса;
- проблемы развития энергетики;
- высокая дифференциация муниципальных образований по уровню эффективности экономики [9].

Внешние риски и угрозы развитию зоны также не отличаются оригинальностью. Среди них недостаточная доступность заемных ресурсов, не-

<sup>2</sup> Правомерно, на наш взгляд, отнести указанные перспективы развития ко всем без исключения зонам края.

стабильность цен на сельскохозяйственную продукцию и конкуренция со стороны других регионов России.

Потенциальные возможности развития аграрного сектора зоны связаны с участием дислоцированных на ее территории предприятий в импортозамещении, развитии скотоводства, выращивании овощей в закрытом грунте и возведении современных складов для их хранения.

**Северо-Западная зона.** Зона занимает достаточно большую площадь, составляющую 26,2% общей площади региона, и опережает по этому показателю Юго-Восточную зону. Вместе с тем Северо-Западная зона — одна из наименее заселенных. В зоне проживает около 361 тыс. чел. (15,1% населения).

Самая низкая плотность населения зоны (8,1 чел/км<sup>2</sup>) объясняется отсутствием на ее территории больших и крупных городов. В зоне имеются три малых города (Камень-на-Оби, Славгород, Яровое) и 15 сельских административных районов (см. рис.).

Конкурентные преимущества зоны обусловлены наличием развитой автомобильной сети, железнодорожных и водных путей сообщения. Важнейшие транспортные магистрали, проходящие по территории зоны, вкуче с близостью к крупным рынкам сбыта сельхозпродукции<sup>1</sup> и значительными мощностями по переработке сельхозпродукции обеспечивают перспективу развития аграрного сектора зоны. Кроме того, в зоне сосредоточен значительный рекреационный и оздоровительный потенциал.

Демографическая сфера Северо-Западной зоны характеризуется как проблемная (депопуляция населения, тенденция его старения).

В малых городах зоны расположены предприятия пищевой, перерабатывающей, деревообрабатывающей, химической промышленности, стройиндустрии. Промышленность в целом характеризуется невысоким уровнем и масштабами развития. На долю зоны приходится 6,9% промышленного производства края. Промышленные предприятия маломощные, характеризующиеся слабой инвестиционной активностью и привлекательностью, существенным износом основных средств.

Зона имеет четко выраженную аграрную направленность экономики. Площадь сельскохозяйственных угодий свыше трети всех угодий края (35,1%), доля производства сельхозпродукции в краевом выпуске — 21,1%.

<sup>1</sup> Нельзя не отметить при этом усиливающуюся конкуренцию за рынки сбыта сельхозпродукции со стороны Казахстана.

Животноводство представлено скотоводством и птицеводством. Вклад в краевое производство мяса и субпродуктов — 6,5%, молока — 27,5%. Доля производства цельномолочной продукции в краевом выпуске — 7,8%, сыров и сырных продуктов — 14,7%.

Развитое растениеводство позволяет аграрному сектору зоны занимать заметное место в производстве в крае муки, зерновых и зернобобовых культур (20% краевого выпуска).

Развитие экономики зоны существенно сдерживается слабой инвестиционной активностью — душевые инвестиции более чем в 2 раза ниже среднекраевых; удельный вес инвестиций, приходящихся на зону, в общих инвестициях края имеет тенденцию к снижению.

Низкая инвестиционная привлекательность и активность хозяйствующих субъектов зоны имеет многочисленные негативные последствия, представляющие для развития зоны риски и угрозы. В их числе:

- недостаточные темпы технологической модернизации аграрного и промышленного производства;
- недостаточно высокая эффективность сельскохозяйственного производства;
- недостаточные темпы жилищного строительства;
- отставание темпов развития инженерной и транспортной инфраструктуры от потребности в развитии производственного и жилищного строительства;
- недостаточный уровень развития материально-технической базы учреждений социальной сферы [7].

В конечном счете, все это приводит к снижению численности населения и дефициту квалифицированных специалистов в экономике и социальной сфере.

**Южная зона.** Зона занимает вторую по величине площадь территории края (6026 тыс. га, или 27,4% территории края), почти в три раза при этом уступая Северо-Восточной зоне в плотности населения (8,55 чел/км<sup>2</sup>). Численность населения зоны составляет 392,9 тыс. чел. (16,6% населения региона). На территории зоны расположен г. Рубцовск и 14 сельских административных районов (см. рис.).

Конкурентные преимущества зоны обусловлены приграничным и транзитным положением. Природные агроклиматические условия зоны благоприятствуют развитию сельского хозяйства, а наличие крупного города (находящегося сегодня в трудном положении) с его производственной базой, промышленными площадками, транспортной инфраструктурой — возрождению промышлен-

ленности (при создании необходимых для этого условий).

Южная зона характеризуется в целом сравнительно неблагоприятной демографической ситуацией. Это проявляется в депопуляции населения, его высоком миграционном оттоке, сравнительно старой возрастной структуре (средний возраст — 41,5 года), существенном половом диспаритете (112 женщин на 100 мужчин).

Коэффициент рождаемости ниже среднего по региону (соответственно, 12,1 против 13,2‰). Естественная убыль в итоге превышает показатели по краю (соответственно, -3,7% и -1,2%).

На зону приходится порядка 12–13% годового валового выпуска промышленной продукции. Базовые отрасли промышленности — обрабатывающая, добывающая, пищевая, лесоперерабатывающая. Размещение промышленных предприятий, как и в других зонах, характеризуется территориальными диспропорциями.

Аграрный сектор Южной зоны получил должное развитие: доля производства сельскохозяйственной продукции в краевом выпуске составляет 21,5%, а площадь сельхозугодий — 26,7% площади угодий края. Заметную роль играет аграрный сектор зоны в производстве ряда видов сельхозпродукции: подсолнечника (41% в краевом выпуске), зерновых и зернобобовых культур (21,9%). Производство зерновых служит сырьевой базой для производства в зоне макаронной продукции: ее доля в краевом выпуске составляет 60%. Основу животноводства составляет молочное скотоводство. Кроме того, в зоне развиты овцеводство и козоводство, пчеловодство, пантовое оленеводство и мараловодство.

Для инвестиционного климата в зоне характерны тенденции, присущие в целом краю — незначительное снижение душевых инвестиций за последние годы. Инвестиционная активность в зоне тормозится рядом факторов, среди которых высокие транзитные издержки, длительные сроки доставки продукции железнодорожным транспортом, высокая конкуренция со стороны Казахстана.

Внешние риски развития зоны по сравнению с другими территориальными образованиями не имеют ярко выраженных особенностей. То же самое можно сказать и о внутренних рисках и угрозах развитию зоны. В их числе:

- снижение численности трудоспособного населения;
- диспропорции на рынке труда;
- высокая дифференциация муниципальных образований по уровню и качеству жизни населения;
- высокий уровень теневой экономики;

- дефицит высококвалифицированных кадров;
- транспортная труднодоступность территории, плохое состояние транспортно-логистического комплекса, неразвитая транспортная инфраструктура;
- низкий уровень инвестиционной активности и инвестиционной привлекательности;
- недостаточное количество предприятий агропромышленного комплекса, которые производят продукцию с высокой добавленной стоимостью;
- деградация сельскохозяйственных угодий из-за использования устаревших технологий обработки почвы;
- неэффективная практика ирригации, обуславливающая засоление, несолюдение севооборотов и несбалансированное внесение удобрений, ведущее к потере плодородия, загрязнению почв, водоемов [15, с. 58–59].

В качестве перспективных направлений развития Южной зоны авторы Стратегии предлагают известные механизмы: проведение курса на импортозамещение, развитие института частно-государственного партнерства, диверсификацию экономики, развитие туристско-рекреационного комплекса.

Подведем некоторые итоги. Итак, насколько удачной и продуктивной оказалась идея реализации и конкретизации Стратегии развития региона посредством разработки Стратегий развития его территориальных зон?

С нашей точки зрения, полученный в крае опыт стратегирования характеризуется рядом недостатков. Многие из них порождены системой организации научно-исследовательской работы и, прежде всего, отсутствием единой методологии и методики диагностирования проблем социально-экономического развития для всех территориальных зон, «отягощенной» спецификой подхода различных авторов к формированию стратегий, выполненных к тому же с большим разрывом во времени и, главное, без учета во всех четырех Стратегиях анализа внутризональных и межзональных взаимосвязей.

В результате структура разработанных стратегических документов (формулировка целей и задач, сроков и этапов реализации стратегии зон, разработка многовариантного сценария их развития и т. д.) внешне имеет одинаковый вид, диагностика же проблем фактически не отражает, с одной стороны общих для всего края, а с другой — присущих исключительно данной территориальной зоне особенностей развития. Очевиден явный «перекос» в сторону общих для всего края особенностей и направлений социально-экономического развития территориальных зон в ущерб раскрытию их специфики.

По-видимому, ситуация имеет объективный характер: специфика развития зоны по сравнению с особенностями развития края выражена гораздо слабее. Так, для всех зон характерно аграрное производство, проблемы развития которого, как известно, имеют системный характер для всего АПК (инвестиционная недостаточность, ухудшение состояния сельскохозяйственных земель, неразвитость транспортной и социальной инфраструктуры сельских населенных пунктов, низкий уровень доходности и высокая закредитованность сельскохозяйственных товаропроизводителей и др.). Доминанта общих проблем над специфическими характерна и для промышленности, где набор отраслей, дислоцированных на территории зоны, во многом идентичен. Там же, где имеется явно выраженная для края отраслевая специфика (металлургическое производство с Северо-Восточной зоне), особенности состояния промышленности в Стратегии развития зоны не раскрыты.

Немаловажно также и то, что использование в Стратегиях «среднезональных» показателей социально-экономического развития при наличии существенной территориальной дифференциации (в том числе по линии «город-село»), не отражает реалий и, на наш взгляд, не может «сработать» на повышение эффективности Стратегии как инструмента территориального управления.

Отсутствие изначально заданного единого алгоритма анализа социально-экономического развития (при, естественно, определенной авторской свободе в приоритетном рассмотрении тех или иных задач, выборе методики анализа) привело к несопоставимости результатов. Это касается как перечня задач, так и способов их решения (при заметных различиях в глубине проработки вопросов в различных документах). К примеру, оценка вклада зон в социально-экономическое развитие края сделана не во всех разработанных Стратегиях, а использование различных показателей государственной и ведомственной статистики для анализа состояния экономики и социальной сферы территории не позволяет увидеть степень выраженности рассматриваемых проблем в каждой из зон.

Бесспорно, просматривается формальная взаимосвязь разработанных стратегических документов со Стратегией развития Алтайского края, но при этом, по нашему мнению, оказалось утерянным целостное видение региона, пропорций и диспропорций его пространственного развития<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Этот момент был «усилен» просчетами со стороны разработчиков отдельных зональных стратегий (в частности, ряд целевых показателей и индикаторов Стратегии развития Южной зоны не коррелирует с показателями краевой Стратегии).

С учетом сказанного использовать полученные разработки как научную основу политики повышения сбалансированности пространственного развития региона, на наш взгляд, затруднительно.

Один из наиболее дискуссионных моментов связан с выбором территориальных единиц, положенных в основу пространственного раздела Стратегии развития края. Обязательным условием выделения такой территориальной единицы (округа, зоны и т. д.) является не только общность местоположения, но и теснота экономических и социальных связей между территориями. С этих позиций более предпочтительно по сравнению с рассмотренными зонами было бы использование территориально-производственных округов.

К вопросу выделения территориальных единиц можно подойти и с другой, практической стороны. Территории, составляющие «костяк» пространственного среза региона, должны пройти, на наш взгляд, практическую «обкатку», своеобразную проверку на целостность и взаимосвязанность. С позиции рациональной организации регионального управления было бы целесообразно, по нашему мнению, использовать управленческие округа края<sup>2</sup>.

Идея выделения управленческих округов региона, по нашему мнению, опирается на плано-управленческую концепцию экономического районирования, получившую широкое распространение к середине 20-х гг. прошлого века, благодаря работам представителей так называемой школы Госплана (И. Г. Александрова, К. Д. Егорова, Г. М. Кржижановского и др.). Естественно, что упомянутая концепция экономического районирования формировалась применительно к директивно-плановой экономике, рассматривающей район как «своеобразную, по возможности законченную территорию страны, которая благодаря комбинациям природных особенностей, культурных накоплений прошлого времени и населения с его подготовкой к производственной деятельности представляла бы одно из звеньев общей цепи народного хозяйства...» [18, с. 55].

Сегодняшняя ситуация принципиально иная. Главное ее отличие с позиции нашего исследования — отсутствие иерархической вертикальной структуры социально-экономических районов. Отношения федеральных и региональных властей,

<sup>2</sup> Экономические и социальные особенности управленческих округов Алтайского края охарактеризованы в «Экономической энциклопедии регионов России. Алтайский край» [16, с. 111–129]. В 2014 г. постановлением администрации края управленческие округа были отменены [17].



а также органов местного самоуправления строятся не на началах соподчинения и директивы, а на определении компетенции каждого из звеньев управления, разделении и взаимном делегировании полномочий путем принятия соглашений. Ее прямым следствием, особенно на этапе становления новой системы отношений, является актуализация на уровне региона координации действий органов исполнительной власти края, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, ориентированная на повышение эффективности управления социально-экономическим развитием территории.

Управленческие округа в отличие от достаточно произвольного выделения рассмотренных выше территориальных зон формировались в результате социально-экономического районирования<sup>3</sup>, с учетом не только экономической, но и социальной целостности (законченности) территории, ее тяготения к определенным центрам — социально-экономическим узлам и ядрам, сложившейся системы расселения населения, социальной инфраструктуры, нашедшей свое отражение в формировании в регионе медицинских и образовательных округов и в этом смысле они (округа) являются более адекватным объектом территориального стратегирования.

### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Научный отчет Центра по изучению проблем народонаселения МГУ. М., 1984. 94 с.
2. Концепция развития Алтайского края на перспективу до 2005 года. Новосибирск, 1996. С. 464–471.
3. Федосеев В. И. Комплексная типология сельских районов Алтайского края. Новосибирск, 1987.
4. Троцкий А. Я. Социально-территориальная структура региона: строение и основные тенденции трансформации. Новосибирск, 1997.
5. Чертов Н. А. Стратегия самодостаточного развития агропромышленного региона. Новосибирск, 2003.
6. Об утверждении стратегии социально-экономического развития Алтайского края до 2025 г. : закон Алтайского края от 21 ноября 2012 года № 86-ЗС [Электронный ресурс]. URL: [http://www.econom22.ru/upload/iblock/f3c/Zakon86-zs\\_121121.pdf/](http://www.econom22.ru/upload/iblock/f3c/Zakon86-zs_121121.pdf/) (дата обращения: 09.06.2018).
7. Об утверждении стратегии развития Северо-Западной зоны Алтайского края на период до 2025 г. : постановление администрации Алтайского края от 14.10.2014 № 474 [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/423852814/> (дата обращения: 15.05.2018).
8. Об утверждении стратегии развития Северо-Восточной зоны Алтайского края на период до 2025 г. : постановление администрации Алтайского края от 19.10.2016 № 12 [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/432844288/> (дата обращения: 15.05.2018).
9. Об утверждении стратегии развития Юго-Восточной зоны Алтайского края на период до 2025 г. : постановление администрации Алтайского края от 22.08.2016 № 288 [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/441632304/> (дата обращения: 15.05.2018).
10. О внедрении предметно-зонального (проблемно-объектного) метода государственного управления в Алтайском крае : постановление Администрации Алтайского края от 3 сентября 2009 г. № 383 // Алтайская правда. 2009. 14 окт.
11. Сироткина Н. В., Лисовцева Л. Н., Воронцова И. Н., Гончаров А. Ю. Проблемы сбалансированного развития региона: теоретические и практические аспекты. Воронеж, 2014. 223 с.
12. Смолеев С. В. Сбалансированное и комплексное развитие региона // Социально-экономические явления и процессы. 2013. № 8 [Электронный ресурс]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/sbalansirovannoe-i-kompleksnoe-razvitiye-regiona/> (дата обращения: 10.06.2018).
13. Бочко В. С. Ускоряющие и сдерживающие факторы скоординированного и сбалансированного развития территорий // Экономика региона. 2015. № 1. С. 39–52.
14. Троцкий А. Я., Мищенко И. В. Пространственные аспекты развития социально-экономической среды сельских территорий Алтайского края: методика, результаты, регулирование : монография. Барнаул, 2013. 176 с.

<sup>3</sup> Теоретическое обоснование социально-экономического районирования и его отличие от экономического районирования было дано С. Я. Ныммик еще в 80-х гг. прошлого века. Социально-экономическое районирование, по его мнению, проводится, начиная с внутриобластного районирования и подчиненных ему более низких таксономических ступеней районирования с учетом большой значимости системы расселения [19].

15. Разработка стратегии социально-экономического развития Южной зоны Алтайского края : отчет о научно-исследовательской работе / Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». СПб., 2017.

16. Экономическая энциклопедия регионов России. Алтайский край / редкол.: Ф. И. Шамхалов (гл. ред.) и др. ; ред. кол. тома: Главное управление экономики и инвестиций Алтайского края; вступительное слово: Губернатор Алтайского края А. Б. Карлин; НПО «Экономика». М., 2012. 477 с.

17. О признании утратившими силу некоторых правовых актов Администрации края : постановление администрации Алтайского края от 17 января 2014 г. № 16 [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/460221088/> (дата обращения: 20.05.2018).

18. Экономическое районирование России: доклад на 2 сессии Госплана ВЦИК // Вопросы экономического районирования СССР. М., 1957. С. 52–63.

19. Ныммик С. Я. Социально-экономическое районирование (на примере Эстонской ССР) // Ученые записки Тартуского университета. 1981. Вып. 578. С. 30.

## REFERENCES

1. Scientific report of the Center for the Study of Population Problems of Moscow State University (1984) Moscow. 94 (in Russian).

2. The concept of the development of the Altai Territory in the future until 2005 (1996) Novosibirsk. 464–471.

3. Fedoseev, V. I. (1987) Complex typology of rural areas of the Altai Territory. Novosibirsk (in Russian).

4. Trotskovsky, A. Ya. (1997) Socio-territorial structure of the region: the structure and the main trends of transformation. Novosibirsk (in Russian).

5. Chertov, N. A. (2003) The strategy of self-sufficient development of the agro-industrial region. Novosibirsk (in Russian).

6. On approval of the strategy of socio-economic development of the Altai Territory to 2025: the law of the Altai Territory of November 21, 2012 No. 86-ZS. URL: [http://www.econom22.ru/upload/iblock/f3c/Zakon86-zs\\_121121.pdf/](http://www.econom22.ru/upload/iblock/f3c/Zakon86-zs_121121.pdf/).

7. On approval of the development strategy of the North-Western zone of the Altai Territory for the period until 2025: Decree of the Administration of the Altai Territory of 14.10.2014 No. 474. URL: <http://docs.cntd.ru/document/423852814/>.

8. On approval of the development strategy of the North-Eastern zone of the Altai Territory for the period until 2025: Decree of the Administration of the Altai Territory of October 19, 2016 No. 12. URL: <http://docs.cntd.ru/document/432844288/>.

9. On approval of the development strategy of the South-Eastern zone of the Altai Territory for the period until 2025: Decree of the Administration of the Altai Territory dated August 22, 2016 No. 268. URL: <http://docs.cntd.ru/document/441632304/>.

10. On the implementation of the subject-zonal (problem-object) method of government in the Altai Territory: Resolution of the Administration of the Altai Territory of September 3, 2009 No 383 (2009) *Altayskaya Pravda*, Oct 14 (in Russian).

11. Sirotkina, N. V., Lisovtseva, L. N., Vorontsova, I. N. & Goncharov A. Yu. (2014) Problems of balanced development of the region: theoretical and practical aspects. Voronezh, 223 (in Russian).

12. Smoleev, S. V. (2013) Balanced and integrated development of the region. *Socio-economic phenomena and processes*, 8. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/sbalansirovannoe-i-kompleksnoe-razvitie-regiona/>.

13. Bochko, V. S. (2015) Accelerating and limiting factors of coordinated and balanced development of territories. *Economy of the region*, 1, 39–52.

14. Trotskovsky, A. Ya. & Mishchenko, I. V. (2013) Spatial aspects of the development of the socio-economic environment of rural areas of the Altai Territory: methods, results, regulation: monograph. Barnaul, 176 (in Russian).

15. Development of a strategy for the socio-economic development of the Southern zone of the Altai Territory: a report on research work (2017) National Research University Higher School of Economics. St. Petersburg (in Russian).

16. Economic encyclopedia of the regions of Russia. Altai Krai (2012) Ed: F. I. Shamkhalov et al., General Directorate of Economics and Investment of the Altai Territory; opening remarks: Governor of the Altai Territory A. B. Carlin. Moscow, 477 (in Russian).

17. Concerning the recognition as invalid of some legal acts of the Administration of the Territory: Resolution of the Administration of the Altai Territory of January 17, 2014 No. 16. URL: <http://docs.cntd.ru/document/460221088/>.

18. Economic zoning of Russia: report on the 2 session of the State Planning Committee of the Central Executive Committee (1957) *Questions of economic zoning of the USSR*. Moscow, 52–63 (in Russian).

19. Nymmik, S. Ya. (1981) Socio-economic zoning (on the example of the Estonian SSR). *Uchenye zapiski of Tartu University*, 578, 30 (in Russian).

Поступила в редакцию: 09 сентября 2018 г.

Принята к печати: 11 октября 2018 г.

---