

УДК 332.1

**Т.А. Пестерева****T.A. Pestereva**

Пермский национальный исследовательский политехнический университет

Perm National Research Polytechnic University

**ЭВОЛЮЦИОННЫЙ АНАЛИЗ ФОРМИРОВАНИЯ  
ПРОСТРАНСТВЕННОЙ СТРУКТУРЫ  
НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ****EVOLUTIONARY ANALYSIS OF THE FORMATION  
OF THE SPATIAL STRUCTURE  
OF THE NATIONAL ECONOMY**

Статья посвящена проблемам пространственного развития национальной экономики. Рассмотрены три этапа эволюции пространственных исследований, проведен ретроспективный анализ административно-территориального деления России. Выявлено, что начиная с XVI в. административно-территориальное деление страны решало две основополагающие задачи: политическую и экономическую. Обосновывается важность регулирования экономического развития пространства наряду с необходимостью политического контроля территории.

**Ключевые слова:** региональная экономика, пространственная экономика, административно-территориальное деление, федеральные округа, макрорегионы.

The article is devoted to the problems of spatial development of the national economy. Three stages of the evolution of spatial research are considered, a retrospective analysis of the administrative-territorial division of Russia is carried out. It is revealed that starting from the XVI century. The administrative-territorial division of the country solved two fundamental tasks: political and economic. The importance of regulating the economic development of space is substantiated along with the need for political control of the territory.

**Keywords:** regional economy, spatial economy, administrative-territorial division, federal districts, macroregions.

Вопрос исследования и моделирования процессов пространственного развития является важной составляющей региональной проблематики. В англоязычной литературе данные аспекты рассматриваются в рамках отдельной дисциплины – пространственной экономики. Данная дисциплина изучает поведение экономических агентов и развитие экономики, основываясь на особенностях пространственного размещения хозяйствующих субъектов. В настоящее время управленцы обращают особое внимание на потенциал пространственной организации национальной экономики. Это стимулирует

увеличение числа исследований в области стратегирования территориальной организации и размещения производства [1].

Необходимо отметить, что изменение экономического пространства тесно связано с региональными естественно-историческими процессами. Согласимся с Й. Шумпетером, отметившим, что исследование экономической теории невозможно, если неизвестным останется исторический путь к нынешнему образу мыслей [2].

В процессе подготовки данной работы нами было выявлено, что пространственная экономика прошла три этапа развития, выделение которых обусловлено не столько изменением состояния экономики, сколько развитием экономической науки и соответствующих научных школ экономического пространства. Наиболее длительным был первый этап развития пространственных исследований, связанный с доиндустриальными экономическими системами (с XVI–XVIII вв.). На втором этапе развития пространственных исследований в XVIII–XIX вв. произошло расширение предметной области ввиду увеличения масштабов экономической деятельности и усложнения ее структуры. На третьем этапе (XX–XXI вв.) усиливается проявление системного характера функционирования самого региона. В результате генезиса такого объекта исследований региональная экономика начинает эволюционировать в «пространственную науку».

По мере развития пространственной экономики и становления регионов, как самостоятельных экономических агентов актуализируется вопрос об управлении этими территориями. Для эффективного управления, подразумевающего делегирование полномочий и распределение обязанностей, необходимо адекватное административно-территориальное деление. Наибольшую важность данный аспект приобретает в странах с большими площадями.

История развития административно-территориального деления в России берет свое начало с 90-х гг. XVI в. Одной из самых древних единиц административно-территориального деления территорий является земля, которая существовала еще в период отсутствия государственности [3]. В ходе развития и освоения новых территорий выделялись княжества, которые делились на вотчины. С течением времени в XVI в. в рамках централизации власти появились разрядные приказы, включающие в себя уезды. В табл. 1 представлены основные административные реформы XVI–XIX вв. в России.

Продолжая рассмотрение развития административно-территориального деления Российской империи, отметим, что система управления в период царствования при Николае I не претерпела значительных изменений. В этот период начали формироваться 5 экономических районов [5].

Таблица 1

## Административные реформы России XVI–XIX вв.

Реформатор	Период	Содержание реформы
Борис Годунов	90-е гг. XVI в.	Образовались самостоятельные четвертные приказы. Главной задачей четвертных приказов был сбор податей на подконтрольных территориях [4]
Петр I	1708– 1714 гг.	Территория Российской империи была разделена на 8 губерний. В 1711 г. губерний стало 9, в 1714 г. – 11. Главной задачей губерний было укрепление вертикали власти [3]
Екатерина II	1775 г.	Размеры губерний были уменьшены, их число выросло вдвое, были ликвидированы провинции. Произошло усиление административного аппарата на местах вследствие восстания Е. Пугачева [3]
Павел I	1796 г.	Главной идеей реформы Павла I было укрупнение губерний [3]
Александр I	1801– 1811 гг.	Были созданы министерства. Сбор податей и прочие финансовые вопросы решались через Министерство финансов в центре, казенную палату – в губерниях, и уездное казначейство. Губернские и уездные суды напрямую подчинялись Министерству юстиции. Произошло увеличение числа губерний [3]

Во время правления Александра II (1855–1881 гг.) в России произошли существенные изменения. В 1864 г. была проведена земская реформа, согласно которой в уездах и губерниях были образованы органы местного самоуправления – земства. Однако роль земств была ограничена и контролировалась губернатором. В 1870 г. была проведена городская реформа, согласно которой были образованы органы городского самоуправления – городская дума и городская управа. Деятельность городских дум и управ контролировалась государством и губернатором [5].

Завершая рассмотрение эволюции административно-территориального деления Российской империи, хотелось бы отметить, что данный этап характеризуется становлением институтов представительства, явившегося следствием быстрого роста территории страны [6].

События 1917 г. вызвали изменение существующего политического строя, что объективно отразилось и на административно-территориальном устройстве. Распад Российской империи в 1915–1918 гг., а также признание независимости Польши и Финляндии привели к значительному уменьшению территории России [6].

В связи с принятием первой Конституции РСФСР 1918 г. государственное устройство приобрело федеративный характер. Были выделены автономные областные союзы [7].

Политика советского руководства в 1917–1919 гг. была крайне осторожна в силу слабости позиций центральных органов власти. Но с течением времени и с усилением своей власти центр начинает доминировать в государственно-правовом регулировании.

Преобразования большевиков, касающиеся административно-территориального деления, получили название «опытное районирование». Именно тогда зародилась большевистская теория экономического районирования. Суть данной теории – в создании оптимальной системы управления районами, которые объединены энергопроизводственными циклами [5].

В попытке построить социализм руководством было принято решение о разработке Государственного плана электрификации России (ГОЭРЛО), идеей которого была индустриализация экономики. В целях рационального распределения средств производства и рабочей силы было принято решение о разделении страны на хозяйственно-самостоятельные единицы – районы. Основопологающими факторами выделения экономических районов были: 1) отраслевая специализация; 2) транспортная доступность; 3) районные электростанции. При этом транспортная доступность обеспечивала сотрудничество рабочих центров, а посредством электростанций объединялись различные виды производств. В результате были выделены 8 экономических районов [9].

В 1922 г. комиссией М.А. Калинина был разработана новая система экономического районирования, детально представленная в работах Госплана. В основе экономического районирования, предложенного М.А. Калининым, было обеспечение «экономических выгод». Экономический район образовывался на основе следующих принципов: природные особенности, культурные достижения, отраслевая специализация, численность населения, транспортная доступность. Задачей экономического районирования было развитие отраслей и организация единого производственного процесса на основе новых технологий. Каждый район должен был иметь возможность автономного хозяйственного развития. В результате был выделен 21 экономический район [9].

Следующим значимым этапом в истории экономического районирования было принятие первого пятилетнего плана в 1929 г. Именно тогда было принято решение о полной ликвидации губерний, уездов и волостей (ВЦИК и СНК РСФСР от 14 января 1929 г.). К 1929 г. территорию РСФСР можно было разделить на 4 типа хозяйствования: индустриальный, сельскохозяйственный, смешанный, лесной [10].

В 1938 г. вопросы районирования снова стали обсуждаться. Так, в третьем пятилетнем плане развития народного хозяйства СССР были затронуты вопросы районирования СССР. Согласно плану выделялся основной экономический район, объединяющий несколько областей. Экономический район был необходим для организации комплексного развития хозяйства. Окончательно районы сформировались к концу 1940-х гг. [11].

В 50–60-е гг. насчитывалось 13 крупных экономических районов. Планирование развития хозяйства происходило на территории экономического района, а реализация плана осуществлялась каждой административно-территориальной единицей отдельно.

Так, в соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 30.05.1963 г. «Об образовании плановых комиссий и советов по координации в экономических районах» в целях развития экономики и хозяйства были образованы плановые комиссии, основной задачей которых было выявление дополнительных ресурсов и возможностей увеличения промышленного и сельскохозяйственного производства [12].

Деятельность плановых комиссий была упразднена Постановлением ЦК КПСС, Совмина СССР от 03.08.1988 г. № 953 «О признании утратившими силу и внесении изменений в постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР по вопросам планирования, материально-технического снабжения и некоторым другим вопросам» [13].

Распад Советского Союза в 1991 г. привел к изменению районирования России. Во-первых, изменения коснулись Конституции РСФСР 1978 г. (с 1992 г. Конституция Российской Федерации). Во-вторых, в 1992 г. берет начало развитие института полномочных представителей президента, который окончательно сформировался к 2000 г. В-третьих, на смену экономическим районам пришли федеральные округа, на которые было возложено решение политических задач. На начало 2019 г. территория Российской Федерации была разделена на 8 федеральных округов [14].

Также в феврале 2019 г. в рамках Российского инвестиционного форума в Сочи премьер-министр РФ Д.А. Медведев сообщил о подписании «Стратегии пространственного развития до 2025 г.». Согласно данному документу было сформировано 12 макрорегионов [15], целью которых является обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития РФ.

Таким образом, вопросы административно-территориального деления и экономического районирования до сих пор остаются острыми и постоянно обсуждаемыми в научных кругах [16–19]. При этом само по себе административно-территориальное деление имеет две различные задачи: политическую и экономическую. Таким образом, с одной стороны, политический контроль территорий занимает важное место в вопросах управления ею, с другой – не меньшее значение уделяется вопросам регулирования экономического развития.

Как было сказано ранее, в настоящее время в России политически административно-территориальное деление представлено федеральными округами, экономически – макрорегионами. При этом их границы, количество, состав различны. В табл. 2 представлена характеристика и отличительные признаки федеральных округов и экономических районов РФ.

Таблица 2

Сравнительная характеристика политического и экономического  
административно-территориального деления России  
(по состоянию на 01.05.2019 г.)

№ п/п	Признак	Федеральные округа	Макрорегионы
1	Нормативно-правовой акт, закрепляющий правовой статус деления	Указ Президента РФ от 13.05.2000 г. № 849 (ред. от 13.12.2018 г.) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». Общероссийский классификатор экономических регионов. ОК 024–95» (утв. Постановлением Госстандарта России от 27.12.1995 г. № 640) (ред. от 27.12.2018 г.) дата введения 01.01.1997 г. [20]	Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ (последняя редакция). Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.». Общероссийский классификатор экономических регионов. ОК 024–95» (утв. Постановлением Госстандарта России от 27.12.1995 г. № 640) (ред. от 27.12.2018 г., дата введения 01.01.1997 г.)
2	Количество территориальных единиц	8	12
3	Цель административно-территориального деления	Организация системы контроля за исполнением решений высших органов власти	Организация эффективных условий хозяйствования, экономический рост территорий
4	Административные органы	Аппарат полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе	Отсутствует
5	Принципы административно-территориального деления	Территориально-национальные особенности	Экономическая специализация
6	Принцип территориальной организации [21]	Принцип унитарности	Принцип корпоративности
7	Функционал	Поддержание целостности сообщества, с акцентом на легитимность и легализацию складывающихся норм и правил	Организация коллективных действий, ведущих к экономическому росту и экономическим выгодам
8	Устройство системы управления	Иерархическая вертикаль власти во главе с центром	Горизонтальные межрегиональные связи
9	Экономические связи	Неявные	Явные

Среди предпосылок административно-территориального деления важными являются естественные факторы, обуславливающие экономическое районирование и территориальное разделение труда, наличие природных ресурсов, географические особенности территорий, этнокультурные особенности, развитие международной торговли, динамику государственных границ и пр. В совокупности данные факторы определяют не только административно-территориальное деление, но и перспективы развития регионов.

Проведенное исследование выявило актуальность вопроса административно-территориального деления и экономического районирования во все периоды развития национальной экономики. Поэтому существует необходимость дальнейшего изучения и оценки административно-территориального деления современной России.

*Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-010-00562.*

### Список литературы

1. Региональная экономика и пространственное развитие: в 2 т. Т. 1. Региональная экономика. Теория, модели и методы: учебник для бакалавриата и магистратуры / Л.Э. Лимонов [и др.]; под общ. ред. Л.Э. Лимонова. – М.: Юрайт, 2014. – 396 с.
2. Шумпетер Й.А. История экономического анализа: в 3 т. / пер. с англ. под ред. В.С. Автономова. – СПб.: Экономическая школа, 2001. – Т. 1. – 552 с.
3. Щекочихин В.В. История развития административно-территориального деления России // Проблемы экономики и менеджмента. – 2016. – № 12 (64). – С. 72–78.
4. Лисейцев Д.В. Четвертные приказы в России начала XVII века // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2011. – № 3-1. – С. 203–210.
5. Гончиков Ц.Д. Экономическое районирование России: учеб. пособие. – Улан-Удэ: Изд-во Бурят. гос. ун-та, 2017. – 188 с.
6. Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: учебник / под ред. Н.В. Постового. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юриспруденция, 2015. – 448 с.
7. Конституция (основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918 г.) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=2929#03690604826846464> (дата обращения: 30.09.2018).
8. Напалкова И.Г. Эволюция территориальных преобразований в России // Регионология. – 2009. – № 3 (68). – С. 28–35.

9. Первое издание Плана ГОЭЛРО (1920 года) [Электронный ресурс]. – URL: <http://istmat.info/node/29115> (дата обращения: 20.09.2018).

10. Пятилетний план народно-хозяйственного строительства СССР, Третье издание. Издательство «Плановое хозяйство» Москва 1930. Том 3. Районный разрез плана [Электронный ресурс]. – URL: <http://istmat.info/node/44452> (дата обращения: 20.09.2018).

11. Третий пятилетний план развития народного хозяйства Союза ССР [Электронный ресурс]. – URL: [http://istmat.info/files/uploads/52109/tretiy\\_yuatiletniy\\_plan.pdf](http://istmat.info/files/uploads/52109/tretiy_yuatiletniy_plan.pdf) (дата обращения: 23.09.2018).

12. Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 30.05.1963 № 635 «Об образовании плановых комиссий и советов по координации развития народного хозяйства экономических районов СССР» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=71534502404763545103974711&cacheid=CCC9296A8C7A6E53F2D4D01BCBA9007A&mode=splus&base=ESU&n=36747&rnd=F5CB8F69B8C93E76C46551092305FA52#014630613150731064> (дата обращения: 20.09.2018).

13. Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 03.08.1988 г. № 953 (с изм. от 02.03.2017 г.) «О признании утратившими силу и внесении изменений в постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР по вопросам планирования, материально-технического снабжения и некоторым другим вопросам» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=5928#07036526872889406> (дата обращения: 20.09.2018).

14. Указ Президента РФ от 13.05.2000 г. № 849 (ред. от 13.12.2018 г.) О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_23329/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23329/) (дата обращения: 20.09.2018 г.)

15. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 г. № 207-р Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_318094/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318094/) (дата обращения: 20.12.2018 г.) (дата обращения: 20.09.2018).

16. Минакир П.А., Демьяненко А.Н. Пространственная экономика: эволюция подходов и методология // Пространственная экономика. – 2010. – № 2. – С. 6–32.

17. Дубровская Ю.В., Пакулина Д.А. Особенности пространственного развития отечественной экономики на основе ретроспективного анализа // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Сер. Экономика и управление. – 2018. – № 2 (33). – С. 5–10.



18. Дубровская, Ю.В. Межрегиональное взаимодействие как фактор инновационного развития национальной экономики: кластерный подход: монография. – Пермь: Изд-во Перм. нац. исслед. политехн. ун-та, 2018. – 161 с.

19. Елохова И.В., Козоногова Е.В., Дубровская Ю.В. Типологизация регионов России по признаку сформированности кластерно-сетевых структур // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Социально-экономические науки. – 2016. – № 4. – С. 160–171.

20. Общероссийский классификатор экономических регионов. ОК 024–95 (утв. Постановлением Госстандарта России от 27.12.1995 г. № 640) (ред. от 27.12.2018 г.) (дата введения 01.01.1997 г.) [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_115583/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_115583/) (дата обращения: 20.12.2018).

21. Кирдина С.Г. Институциональные матрицы и развитие России: введение в X–Y-теорию. – 3-е изд., перераб., расшир. и илл. – СПб.: Нестор-История, 2014. – 468 с.

Получено 9.09.2019

**Пестерева Татьяна Александровна** – магистрант кафедры экономики и финансов, гуманитарный факультет, Пермский национальный исследовательский политехнический университет, e-mail: [tania.pestereva2013@yandex.ru](mailto:tania.pestereva2013@yandex.ru).

Научный руководитель – **Дубровская Юлия Владимировна**, канд. экон. наук, доцент, доцент кафедры «Экономика и финансы», гуманитарный факультет, Пермский национальный исследовательский политехнический университет.