

ГОРОДСКИЕ ПЕРИФЕРИЙНЫЕ ТЕРРИТОРИИ РЕГИОНА: ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ

Е. Б. Дворядкина

Уральский государственный экономический университет

Е. И. Кайбичева

*Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики
по Свердловской области (Свердловскстат)*

Поступила в редакцию 15 декабря 2015 г.

Аннотация: в статье рассматриваются основные подходы к исследованию понятия «периферия», сложившиеся в трудах отечественных и зарубежных ученых. Выделены конкретные аспекты, характеризующие городские периферийные территории региона, раскрыто их содержание. С учетом специфики городских периферийных территорий и особенностей управления ими определены основные направления региональной политики в отношении периферии.

Ключевые слова: городские периферийные территории региона, город, регион, периферия, региональная политика.

Abstract: different approaches to the notion «periphery», used by Russian and foreign scientists, are scrutinized in the article. The paper specifies particular aspects characterizing peripheral urban areas and reveals their essence. Main regional policy directions with respect to periphery are defined.

Key words: peripheral urban areas in the region, city, region, periphery, regional policy.

В настоящее время в науке отсутствует единая трактовка понятия «периферийные территории». Различные авторы вкладывают в него разное содержание, что влияет на его использование и применимость. Что же следует понимать под городской периферийной территорией региона? Какова ее специфика?

Определение понятия «городская периферийная территория» следует начать с определения входящих в его состав частей – «город», «территория», «периферия», «регион».

Среди всех существующих трактовок региона и подходов к его идентификации в данном случае наиболее целесообразным является выбор того, который подразумевает его отождествление с субъектом РФ.

В литературе сложилось несколько точек зрения на идентификационную сущность города. Сторонники количественной теории (К. Бюхер) определяют город исходя из количественного критерия – численности его жителей. Согласно этой теории, «городом называется значительное и длительное скопление людей на сравнительно незначительной территории» [1, с. 4]. Политически-административная теория (Райт, Ренуар) исходит

из административного статуса населенных пунктов – городом называется «поселение с определенной территорией, которому государственной властью присвоены особые административные права» [2]. Социальная теория города (Н. П. Анциферов) предлагает следующее его определение: «Город есть место, приспособленное для общежития социальной группы сложного характера, внутренне дифференцированной и получившей определенную правовую форму» [3, с. 31].

Город также можно рассматривать как объект управления, как сосредоточение факторов развития региона, как элемент агломерации, как административно-территориальную единицу и т.д. С позиции нашего исследования наибольший интерес представляет экономическая теория города. М. Вебер дает следующее определение: «Город есть такое поселение, землевладение которого регулируется особым основанием доходности, а именно домовладением, при котором остальная земля является только придатком» [4, с. 7]. Н. А. Рожков предлагает называть городом «поселение, жители которого занимаются или торговлей, или обрабатывающей промышленностью, составляющими притом их главное, основное занятие, а не побочный промысел» [5, с. 6]. Экономическая теория также рассматривает город как систему рынков, «как

центр экономической активности, концентрирующий функции производства товаров и услуг, их потребления, обмена и распределения» [6, с. 161].

С позиции региональной науки территорию можно определить как «определенную, строго очерченную часть природного, экономического, социального (в первую очередь, населенного), инфраструктурного, культурно-исторического пространства страны, которая находится в юрисдикции субнациональных (в частности субъектов РФ) и местных (муниципальных) органов власти» [7, с. 24].

Само слово периферия происходит от греческого *periphēria* и в буквальном переводе означает «окружность, окраина округлой плоскости, или вообще все части, или полоса, более удаленные от середины» [8, с. 153].

В экономической литературе понятие «периферия» стало применяться с XX в. В различных течениях экономической мысли оно трактовалось по-разному.

В рамках марксизма и неомарксизма в качестве периферии рассматривается совокупность слабо развитых в экономическом отношении стран (страны «третьего мира»). Подобная точка зрения распространена в трудах представителей теории зависимости – П. Барана, А. Г. Франка, С. Амина и др. Для периферии, по их мнению, характерно преобладание «аграрного и торгового капитализма в национальной экономике; создание местной буржуазии в результате доминирования иностранного капитала; тенденция к особой бюрократической форме развития» [9], искаженная экономическая структура.

В рамках теории модернизации периферия характеризуется как традиционная, экономически неразвитая, демократически неустойчивая, управляемая институтами, которые сопротивляются развитию и т.д. Вместе с тем она может со временем изменить свой статус и стать центром.

Существенный вклад в развитие неокейнсианской ветви теории модернизации был сделан Розенштейном-Роданом, Р. Нурксе, Х. Лейбенштейном, Х. Зингером, сторонниками концепции «большого толчка». Эта концепция была разработана для стран европейской периферии. Р. Нурксе в качестве характеристик периферии называет нехватку капитала, низкий уровень доходов, недостаточный стимул к инвестированию, узость внутреннего рынка. «В условиях ограниченности сбережений и отсутствия интереса к капиталовложе-

ниям нехватка капитала воспроизводится как типичная черта» [10, с. 452] периферии.

Представители структурализма (Р. Пребиш, Г. Мюрдаль, С. Фуртадо, А. Хиршман и др.) рассматривают в качестве периферии совокупность развивающихся стран. В теории периферийной экономики Р. Пребиша «под центрами подразумеваются развитые страны, господствующие в международной экономической системе» [11], а под периферией – экономически отсталые страны. Периферия является источником сырьевых товаров и основным потребителем продукции центра. При этом она имеет свою специфику, которая «проявляется во всем – в сфере техники и потребления, в производственной структуре, в уровне развития и демократизации, в системе землевладения и формирования излишка, в демографическом росте» [12, с. 200].

Новое понимание периферии предлагается в рамках институционализма (Т. Веблен, Дж. Р. Коммонс, У. Митчелл). Это направление делает акцент на институтах и их роли в процессе развития. Как замечает Т. Веблен: «Институты должны меняться при изменении обстоятельств, так как по своей природе они представляют собой привычные способы реагирования на стимулы, которые создаются этими изменяющимися обстоятельствами. Развитие институтов есть развитие общества» [13]. То есть периферию можно рассматривать как регион или группу регионов, чей доход ниже дохода центра и чья институциональная структура препятствует развитию (появлению инноваций, формированию региональной идентичности и т.д.).

Периферия на субнациональном (региональном) уровне рассматривалась, прежде всего, в теориях регионального развития. Интересующие нас теории регионального развития, исследующие периферию, можно объединить в четыре группы (табл. 1).

Первая группа включает в себя так называемые теории размещения. Их основоположником считается И. Г. фон Тюнен. В его теории рассмотрено «изолированное государство с единственным центральным городом – потребителем сельскохозяйственной продукции. Его интересует, какие формы примет сельское хозяйство и как оно разместится относительно города-центра» [15, с. 4]. Все, что находится за пределами центрального города, рассматривается как периферия. Аналогичной точки зрения придерживается и В. Кристаллер, автор теории «центральных мест». «Под центральным местом понимается крупный город, центр для всех

Характеристика периферии в теориях регионального развития [9, 14]

Теория	Периферия
Теория размещения	Отсутствие необходимой инфраструктуры, главным образом транспортной; импорт капитала, готовых продуктов, квалифицированного персонала и специализированных услуг.
Теория полюсов роста	Отсутствуют крупномасштабные производства; зависит от географически агломерированных полюсов; отсутствует высокий социальный капитал; функционирует как хинтерлэнд центра.
Теория экспортной базы	Бедна природными ресурсами; неразвитая инфраструктура, особенно транспортная; низкий внешний спрос на экспортные товары и услуги.
Теория «центр – периферия» (Фридман)	Отдаленные и слабо развитые территории; замедленная модернизация; зависит от центра; неоднородная: внутренняя и внешняя ресурсная базы системы

других населенных пунктов данного района, обеспечивающих их главными товарами и услугами. У любого центра всегда находится зависимое от него одинаковое количество поселений (к), занимающих более низкую иерархическую ступень» [15, с. 4]. Иными словами, под периферией можно понимать часть пространства за пределами центра, зону его влияния.

Вторую группу теорий регионального развития составляет теория экспортной базы (Д. Норт, Ч. Тайбут). Ее суть состоит в том, что развитие осуществляется за счет устойчивого внешнего спроса на товары и услуги, произведенные на территории. Внешний спрос стимулирует развитие экономики региона, представленной сочетанием базового, или экспортного, и небазового, или неэкспортного, секторов экономики. «Главной характеристикой периферии является ее неуспешность в экспорте, что означает низкий внешний спрос на экспортируемые ею товары. Периферия имеет недостаточные инфраструктурные мощности, недостаточно развитую транспортную инфраструктуру» [9].

В отдельную группу можно выделить теорию «полюсов роста», основоположником которой является французский ученый Ф. Перру. «Те центры и ареалы экономического пространства, где размещаются предприятия лидирующих отраслей, становятся полюсами притяжения факторов производства, поскольку обеспечивают наиболее эффективное их использование» [16, с. 86].

Следующая группа теорий регионального развития объединяет теорию «центр – периферия» Дж. Фридмана, теорию «диффузии нововведений» Т. Хаггерстандта. В рамках данных теорий пери-

ферия представляет собой «совокупность отдаленных и слабо развитых территорий с замедленной модернизацией» [15, с. 14], позднее других воспринимающих инновации. Периферию можно разделить на две части – внутреннюю, тесно связанную с центром, и внешнюю, чьи связи с центром являются довольно слабыми.

Исследование центр – периферийных отношений и периферийных территорий продолжается и сегодня. Все современные трактовки понятия «периферийная территория» можно разбить на восемь групп, характеристики которых представлены в табл. 2.

Анализ трудов российских ученых позволяет выделить несколько точек зрения на сущность периферии (табл. 3).

Разумеется, что приведенная классификация является неполной и может в недостаточной степени отражать специфику взглядов отдельных авторов. Тем не менее она дает представление о том, какое понимание периферии характерно для современных исследователей.

Исходя из всего вышеизложенного, а также с учетом масштаба рассмотрения периферии (на уровне субъекта РФ), можно предложить следующее определение городских периферийных территорий региона.

Городские периферийные территории региона – городские округа, городские поселения, удаленные от административного центра региона (субъекта РФ), характеризующиеся зависимостью от центра, сравнительно низким уровнем социально-экономического развития, преобладанием традиционных видов деятельности, реализации потен-

Т а б л и ц а 2

Подходы к характеристике понятия «периферийная территория» [17, 18]

Группа	Используемый подход	Характеристика периферийных территорий
1	Геометрический (географический)	В качестве периферийных приграничные (удаленные от центра) территории.
2	Экологический	В качестве центра рассматриваются экологически благополучные территории, в качестве периферии – густонаселенные территории с плохой экологией. Таким образом, можно заметить, что те территории, которые в рамках этого подхода являются периферийными, в рамках других могут быть центральными.
3	Социальный	Для периферийных территорий типичными являются такие явления, как высокий уровень преступности, употребление наркотиков и т.д.
4	Экономический	Дифференциация экономической деятельности. Акцент сделан на использовании экономических показателей (ВВП, ВРП, показателей доходов и др.), оценке последствий политических решений.
5	Инновационный	Периферийные территории отличаются от остальных (развитых, старопромышленных регионов) отсутствием кластеров и возможности инновационной активности [18, с. 27] (Ф. Тодтлинг, М. Триппл).
6	Культурный	По Миллеру, периферийные территории отличаются отношением к местной среде, пространству, стабильным спектром сознания, который может включать традиции и фольклор, духовными ресурсами, обеспечивающими сохранение и развитие этого сознания [17].
7	Политический	Периферийные территории – территории, которые по какой-либо причине оказываются за пределами интересов тех, кто обладает властью и принимает решения (т.е. национального правительства).
8	Исторический	Центр и периферия рассматриваются с точки зрения государствообразующего процесса. В отличие от других подходов (1–7) позволяет рассматривать динамику отношений центр – периферия

Т а б л и ц а 3

Определение периферии в трудах современных российских ученых [19–22]

Группа	Характеристика периферийных территорий
1	В качестве периферийных рассматриваются удаленные от центра территории.
2	Рассмотрение периферии как совокупности удаленных от центра и слабо развитых территорий.
3	Как некое пространственное образование, противостоящее по своим характеристикам центру (ядру).
4	Как совокупность менее развитых в экономическом отношении территорий, зачастую практически исключенных из активной хозяйственной деятельности

циала которых во многом препятствует неразвитость транспортной инфраструктуры.

По нашему мнению, городские периферийные территории следует характеризовать комплексно, в нескольких аспектах.

В *территориальном аспекте*: городские периферийные территории представляют собой всю или часть территорий муниципального образования (городского округа, городского поселения) или административно-территориальной единицы (города, поселка городского типа и т.д.).

В *поселенческом аспекте*: городские периферийные территории представляют собой места проживания населения, удаленные от центра региона и являющиеся городами и/или городскими населенными пунктами.

В *пространственном аспекте*: городские периферийные территории выступают одновременно частью экономического пространства региона и сами являются сложными пространственными образованиями. В качестве составной части экономического пространства региона городские периферийные территории обладают таким свойством, как способность изменять с течением времени свое положение в экономическом пространстве региона, становясь полупериферией, а затем, возможно, и центром. Будучи пространственными образованиями, городские периферийные территории обладают характеристиками, присущими экономическому пространству как таковому.

В *экономическом аспекте*: городские периферийные территории выступают и в роли донора

ресурсов (человеческих, природных и др.) для центра региона, и в роли потребителя продуктов и услуг, производимых в центре. Помимо этого, городские периферийные территории можно рассматривать как территориальные образования, где функционирует муниципальная экономика и которые при этом обладают чертами периферийной экономики.

Подводя итог всему вышеизложенному, отметим, что предлагаемая трактовка городских периферийных территорий является комплексной, так как позволяет рассмотреть и охарактеризовать различные стороны (аспекты) функционирования и развития городских периферийных территорий на уровне субъекта РФ, учесть их при разработке и проведении региональной политики.

В частности, опыт пространственного развития Свердловской области позволяет сделать вывод о том, что целью региональной политики в отношении городских периферийных территорий должно являться сокращение разрыва между центром и периферией, улучшение качества жизни населения периферийных территорий. При этом стоит учитывать неоднородность самой периферии (наличие в ней своих «лидеров» и «аутсайдеров»), а также специфику управления развитием периферийных территорий, которая заключается:

– в ограниченности «возможностей управления, связанных с использованием финансовых, экономических, трудовых ресурсов территории. Власти не обладают полным набором инструментов для реализации крупных проектов, а в связи с дотационностью бюджета они во многом зависят от политики региональных и федеральных властей» [23];

– в периферийности по отношению к распространению инноваций. Диффузия инноваций имеет пространственный аспект – когда инновации приходят позже на периферийные территории;

– в низкой квалификации кадров. Кадровая проблема – одна из основных проблем периферийных территорий, которая усугубляется оттоком квалифицированных кадров. Особую остроту проблема приобрела на уровне управленческого аппарата. Это связано с низкой квалификацией трудовых ресурсов в целом, с требованиями законодательства к претендентам на замещение должностей муниципальной службы (наличие профильного высшего образования, стажа работы и пр.), а также с невысокой заработной платой в городских администрациях. В итоге формируется неэффективный управленческий аппарат, неспособный решать поставленные перед ним задачи;

– в «высасывании» ресурсов центром региона. Проблема требует постоянного внимания со стороны администрации, ведения «борьбы» за имеющиеся ресурсы с центром.

Стратегические документы, касающиеся пространственного развития Свердловской области [24–27], не учитывают эту специфику в должной мере. Частично учет специфики развития периферийных территорий возможен в случае разработки и реализации государственных программ, направленных на развитие данных территорий (как в случае с Верхотурским городским округом [28]).

Все вышеперечисленное обуславливает проведение региональной политики в отношении периферийных территорий по двум направлениям: развитие регионального центра и развитие собственно периферийных территорий. Ведь, как справедливо отмечают О. В. Грицай, Г. В. Иоффе, А. И. Трейвиш: «Развитие центра, в конце концов, сопровождается прогрессом на периферии. Это позволяет однозначно утверждать, что без развитого центра немислима развитая периферия. Любые мероприятия по активизации периферии окажутся безуспешными, если за ними не будет стоять курс на подъем соответствующего центрального района или города, возглавляющего данную территорию» [14].

Ключевым направлением развития центра можно считать развитие его инновационного потенциала, что будет способствовать трансляции новых технологий на периферию. Политика в отношении собственно периферийных территорий направлена на развитие этих территорий на основе использования их географического положения и имеющихся у них ресурсов. Местные органы власти и управления с учетом имеющихся у них полномочий, определенных законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ, должны сосредоточить свои усилия на применении новых технологий (в муниципальном секторе экономики), развитии инфраструктуры, участии в реализации областных и федеральных проектов, развитии малого предпринимательства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бюхер К. Большие города в их прошлом и настоящем / К. Бюхер. – СПб. : Просвещение, 1905. – 204 с.
2. Wright and Hobhouse. An outline of local government and local taxation in England. London, 1984. Цит. по: Велихов Л. А. Основы городского хозяйства / Л. А. Велихов. – М. : Наука, 1996.
3. Анциферов Н. П. Пути изучения города как социального организма : опыт комплексного подхода /

- Н. П. Андиферов. – Л. : «Сеятель» Е. В. Высоцкого, 1925. – 148 с.
4. *Велихов Л. А.* Основы городского хозяйства / Л. А. Велихов. – М. : Наука, 1996.
5. *Рожков Н. А.* Город и деревня в русской истории (краткий очерк экономической истории России) / Н. А. Рожков. – СПб. : типография И. Н. Скороходова, 1902. – 84 с.
6. *Метелева Е. Р.* Уточнение содержания понятий «город», «городское развитие» и «управление городским развитием» / Е. Р. Метелева // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2011. – № 3 (59). – С. 160–164.
7. *Лексин Н. В.* Государство и регион. Теория и практика государственного регулирования территориального развития / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов. – М. : УРСС, 1997. – 327 с.
8. *Даль В. И.* Толковый словарь живого великорусского языка / В. И. Даль. – М. : Рипол Классик, 2006. – 752 с.
9. *Esin O.* Different definitions of «periphery» and different peripheries in the EU / O. Esin. – 2005. – Mode of access: etd.lib.metu.edu.tr/upload/12606217/index.pdf
10. История экономических учений (современный этап) / под ред. А. Г. Худокормова. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 733 с.
11. *Пребиш Р.* Актуальные проблемы социально-экономического развития / Р. Пребиш // Латинская Америка. – 1977. – № 6. – С. 44–51.
12. *Пребиш Р.* Периферийный капитализм : есть ли ему альтернатива? / Р. Пребиш. – М. : ИЛА РАН, 1992.
13. *Веблен Т.* Теория праздного класса / пер. с англ., вступ. статья С. Т. Сорокиной ; общ. ред. В. В. Мотылева. – М. : Прогресс, 1984.
14. *Грицай О. В.* Центр и периферия в региональном развитии / О. В. Грицай, Г. А. Иоффе, А. И. Тревиш. – М. : Наука, 1991. – 176 с.
15. *Носонов А. М.* Теории пространственного развития в социально-экономической географии / А. М. Носонов // Псковский регионологический журнал. – 2011. – № 11.
16. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики / А. Г. Гранберг. – М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006.
17. *V. Jančák, T. Havlíček, P. Chromý, S. Kučerová, M. Marada.* The role of human capital in the integration process of peripheral regions into regional structures of Czechia in context of new Europe / Jančák V., Havlíček T., Chromý P., Kučerová S., Marada M. – Mode of access: <http://www.periphery.cz>
18. Стратегии развития старопромышленных городов : международный опыт и перспективы в России / под ред. И. Стародубровской. – М. : Изд-во Института Гайдара, 2011. – 248 с.
19. *Карнишина Н. Г.* Центр и провинция России во второй половине XIX века : механизм взаимодействия и взаимовлияния / Н. Г. Карнишина // Центр и провинция в системе российской государственности : II Романовские чтения (материалы конференции). – Кострома, 2009.
20. *Нефедова Т. Г.* Костромская периферия в фокусе проблем периферийных районов России / Т. Г. Нефедова // Регион : экономика и социология. – 2010. – № 8. – С. 32–50.
21. *Вардомский Л. Б.* Российское экономическое пространство : вопросы единства в условиях глобализации. Научный доклад / Л. Б. Вардомский. – М. : ИМЭПИ РАН, 2006.
22. *Руденко А. В.* Система «центр – периферия» региона (на примере Республики Татарстан) : дис. ... канд. геогр. наук / А. В. Руденко. – Казань : Казанский гос. ун-т, 2008.
23. *Гусева Е.* Проблема муниципального управления в малых городах / Е. Гусева // Геоэкономическая конфликтология 2007–2008. – Режим доступа: <http://geoconflict.narod.ru/2008/guseva.html>
24. Стратегия социально-экономического развития Свердловской области на период до 2020 года (актуализированный вариант) : постановление правительства Свердлов. обл. от 29 дек. 2010 г. № 1910-ПП.
25. Об утверждении государственной программы Свердловской области «Развитие транспорта, дорожного хозяйства, связи и информационных технологий Свердловской области до 2020 года» : постановление правительства Свердлов. обл. от 29 окт. 2013 г. № 1331-ПП.
26. Об утверждении инвестиционной стратегии Свердловской области на период до 2020 года : указ губернатора Свердлов. обл. от 14 нояб. 2012 г. № 862-УГ.
27. Об утверждении программы «Комплексное развитие северных территорий Свердловской области на 2014–2020 годы» : распоряжение правительства Свердлов. обл. от 12 авг. 2014 г. № 993-РП.
28. Об утверждении комплексной программы Свердловской области «Формирование туристско-рекреационной зоны «Духовный центр Урала» до 2020 года» : постановление правительства Свердлов. обл. от 30 мая 2014 г. № 463-ПП.

Уральский государственный экономический университет (УрГЭУ)

Дворядкина Е. Б., доктор экономических наук, профессор кафедры региональной и муниципальной экономики и управления

E-mail: elena.dvoryadkina@yandex.ru

Тел.: 8 (343) 251-96-76

Ural State University of Economics

Dvoryadkina E. B., Doctor of Economic Sciences, Professor of Regional, Municipal Economics and Governance Department

E-mail: elena.dvoryadkina@yandex.ru

Tel.: 8 (343) 251-96-76

*Территориальный орган Федеральной службы
государственной статистики по Свердловской
области*

*Кайбичева Е. И., главный специалист-эксперт
E-mail: Catherine.kai@mail.ru
Тел.: 8 (343) 358-02-29*

*Regional office of Federal State Statistics Service
in Sverdlovsk Region*

*Kaibicheva E. I., Main Specialist-Expert
E-mail: Catherine.kai@mail.ru
Tel.: 8 (343) 358-02-29*