

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ОПТИМИЗАЦИИ ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОСТРАНСТВЕННЫХ ТРАНСФОРМАЦИЙ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Л.А.Коршунов

Российская Федерация – это сложно-ставное государство, имеющее в своем составе согласно ч. 1 ст. 5 и ч. 1 ст. 65 Конституции РФ шесть разновидностей субъектов Федерации: края, области, города федерального значения, республики, автономные области и автономные округа. Дискуссия об оптимальности существующего в настоящее время состава субъектов Российской Федерации со всей ясностью демонстрирует огромный массив противоречий, накопившихся в государственном устройстве нашей страны за последние годы. Однако если проблемы неэффективности нынешнего субъектного состава звучат все чаще, то на явления и процессы, происходящие внутри субъектов Федерации, где даже намеки на его возможную оптимизацию (укрупнение или сокращение) числа городов, районов вызывает зачастую неоднозначную реакцию со стороны как населения, бизнеса, так и различных общественно-политических сил, практически не обращают внимания.

Для Алтайского края тенденции развития внутрирегионального пространства представляют особую значимость.

Территориально-административное деление края имеет специфические отличия от большинства регионов России: в крае самое большое количество сельских районов в Российской Федерации. Если по РФ в среднем на регион приходится 24 района, то в Алтайском крае их 60. Площадь одного района в РФ составляет чуть более 9060 квадратных километров, в Алтайском крае – 2800 квадратных километров.

Кроме этого, в крае насчитывается 11 городов, 14 поселков городского типа и 726 сельских администраций. Наиболее крупные города: краевой центр г.Барнаул – 666,3 тыс. человек (25,6% населения края), г.Бийск – 232,6 тыс. чел., г.Рубцовск – 162,7 тыс. человек. Всего в городах проживает около 53,2% населения, что значительно ниже среднероссийского показателя.

В регионе наблюдается большая пространственная асимметрия в размещении основных секторов экономики, что обуслови-

ло наличие существенных диспропорций социально-экономического развития территорий. Разница минимального и максимального значения среди 70 территорий края составляет: по объему производства товаров народного потребления на 1 работника 92 раза, по объему инвестиций в основной капитал – 33 раза, по собственным доходам бюджета на душу населения – 8,4 раза, денежным доходам на душу населения – 4,5 раза. Различна обеспеченность жильем и врачами на 10 тыс. населения – 1,5 и 7,1 раза соответственно. Для села свойственен более высокий уровень безработицы – 3,3% (против 1,8% по городам края), и более низкая заработная плата, составляющая 77,7% от среднекраевой. Бюджеты большинства муниципальных образований являются дотационным, причем в некоторых из них уровень дотаций достигает 85-90%.

Вступление в действие Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», бесспорно, обострит процессы и усугубит имеющиеся противоречия.

Современные экономические, политические и социальные явления имеют одно общее свойство – капитал, бизнес, власть действуют в территориальном пространстве субъекта Федерации, созданного еще в Советском Союзе. Поэтому знание, как эти процессы влияют на региональное пространство и наоборот, как оно влияет на эти же процессы, определяет стратегию устойчивого и безопасного развития региона.

Опыт Алтайского края показывает, что вошедший в регион “большой капитал” придает экономическим процессам крайне противоречивый характер. С одной стороны, он может стать толчком к устойчивому развитию региона, улучшению жизни населения, созданию социальной инфраструктуры, с другой, наоборот, выкачав все необходимые финансовые ресурсы, исчезнуть, оставив очередное стагнирующее экономическое пространство. К сожалению, для многих регионов, в том числе и для Алтайского края, события

развивались и развиваются не по лучшему сценарию.

Разделяя позицию Александра Родомена [1], считаем, что в основе сложившегося административно - территориального устройства (пространства) нашего государства, в том числе и Алтайского края, лежат два взаимно перпендикулярных разреза. Первый – ведомственно-отраслевой, второй – территориальный.

Между ними очевидные различия. Ведомственно-отраслевая структура (министерства и ведомства) для большинства населения – нечто далекое, мало ощущаемое. А вот административно-территориальное деление для населения – более близкое и понятное. Край, город, район населением воспринимаются скорее, как двор, дом, т.е. население физически ощущает их размеры и пределы.

В целом советское, да и российское пространство, по определению доктора географических наук Владимира Каганского, организовано по линии «центр–провинция–периферия» [2]. Заметим, что ни границы, ни центры городов, районов за постсоветское время практически не изменили своего местоположения.

Министерства и ведомства Советского Союза, развивая свои отрасли, направляли капитальные вложения в соответствующие территории, во многом определяли и то, что строить, и то, как строить. Они же содержали практически всю инфраструктуру городов и районов, в том числе жилой фонд, ЖКХ. Развитие городов, районов, регионов в целом определялись вводом “мощностей”, да и “хозяйствами” являлись не только административная власть, но и директорский корпус крупнейших градообразующих предприятий. Министерства и ведомства выполняли двойные функции, развивая отраслевые мощности, обустроивали и содержали территории (пространства), на которых они располагались.

И особенность, и принципиальное отличие прежнего экономического механизма в том и заключалось, что развитие отраслей происходило по единому государственному плану и полностью за счет государственных капитальных вложений. Развитие мощностей министерств было запланированным и прогнозируемым и предусматривало обустройство, развитие и содержание необходимой социальной инфраструктуры территории. Плановая советская экономика с отлаженной государственной машиной, жестко выполняла эту задачу.

Таким образом, при всех своих недостатках именно ведомственно-отраслевая структура (министерства и ведомства) интегрировала страну, связывая ее как единое целое, являлась одной из основных центростремительных сил, стягивающих государство в единое целое своеобразным обручем, формирующих и определяющих во многом подходы к территориальному делению, определяя его пространственное развитие.

В сегодняшних реалиях цели и задачи работы министерств и ведомств стали другими. Действующий экономический механизм использует иную логику размещения и развития производительных сил, финансовых потоков, формирования доходов региональных бюджетов, межбюджетных отношений.

Стержень территориального устройства субъекта Федерации стал терять свою “остойчивость”, естественно, и пространство, опирающееся на эти конструкции начало деформироваться, расшатываться. Некогда монолитная структура советского пространства начала сдерживать происходящие экономические явления, подвергаясь, в свою очередь, яростным атакам с их стороны.

Бесспорно, это крайне упрощенная схема происходящего, ситуация гораздо сложнее. Но вектор направленности этих процессов достаточно очевиден, что дает возможность, как прогнозировать пространственные трансформации, так и соответствующие действия предотвращающие снижение жизненного уровня населения.

Рассмотрим некоторые аспекты экономических явлений, происходящих в территориальном пространстве Алтайского края.

Первое. Алтайский курортный городок Белокуриха. Ясно, что в условиях плановой экономики развитие курорта было бы возможно только за счет государственных капитальных вложений, но “продать” их через Госплан, определяющего все и вся, практически было невозможно. Ушли бы десятилетия, без каких-либо гарантий на положительный результат.

Сейчас курорт бурно развивается. Но ни государство (министерства и ведомства), ни администрация региона, ни муниципальное образование практически не тратят бюджетных денег на его развитие.

Что или кто является движущей силой этого развития? Это два фактора – потребности отдыхающих и возможности частного капитала.

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ОПТИМИЗАЦИИ ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОСТРАНСТВЕННЫХ ТРАНСФОРМАЦИЙ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Итак, без привлечения частного капитала невозможно обеспечить устойчивое саморазвитие региона. Более того, ставка только на собственные финансы и федеральные инвестиции может затянуть преобразования территорий на десятилетия. Но использование в одном пространстве различных финансовых источников (федеральных, региональных и частных) усложняет их взаимодействие, расшатывает это пространство, порождает конфликты и требует действий, учитывающих интересы всех его участников.

Второе. Для субъектов Федерации характерна ситуация, когда администрации двух самостоятельных административно-территориальных единиц (небольшой городок и прилегающий к нему сельский район) располагаются на одной территории, как правило, в городке. Не останавливаясь на множестве противоречий взаимодействия этих администраций, как между собой, так и с региональным центром, отметим только одно – доходы бюджетов. Наполнение бюджетов имеет для администраций территорий первостепенное значение.

Если на территории района имеются предприятия переработки и аналогичные предприятия, как правило, лучшие по своим технико-экономическим показателям, находятся и в городке, то конфликт бывает нештучный. Глава района, используя административный ресурс, заставляет производителей сельскохозяйственного сырья (молока, мяса и т.п.) сдавать его только в свои, районные перерабатывающие предприятия. Вроде бы логично. Но если бы это сырье перерабатывалось на предприятиях города, от этого выиграло бы и население, и совокупный бюджет этих территорий.

Для населения продукция была бы дешевле и качественнее, бюджеты территорий от более глубокой переработки продукции получили бы дополнительные налоговые доходы.

Таким образом, сложившееся административное деление и местнические подходы власти вступают в противоречие с реалиями экономической жизни, с движением капитала, логикой развития бизнеса и, самое главное, с интересами жителей этих территорий.

Третье. Жесткая конкурентная борьба за сельскохозяйственное сырье приводит к тому, что собственник перерабатывающих предприятий, используя экономические механизмы (подняв закупочную цену на молоко, мясо, регулярно рассчитываясь за нее) «уво-

дит» из соседних районов местных товаропроизводителей (колхозы, совхозы, другие сельскохозяйственные предприятия), перегруппировывая, подтягивая к себе наиболее рентабельные хозяйства этих районов. Более того, профинансировав посевную, уборочную кампанию или другие хозяйственные затраты, он постепенно присоединяет эти хозяйства к себе, создавая новую интегрированную экономическую систему, работающую на экономических принципах и механизмах с логикой развития, отличной от той, которой эти же хозяйства пользовались, когда были обособленными предприятиями.

Таким образом, внутри сложившегося административно-территориального пространства районов вновь созданная экономическая система образовала свое собственное экономическое пространство, не совпадающее с территориальными границами районов.

Более того, они, в свою очередь, породили целый клубок реально - виртуальных пространств: финансовых, социальных, информационных и т.д. Во многих случаях их взаимодействия носят конфликтный характер - рушатся сложившиеся приоритеты взаимоотношений как между, так и внутри районов, растет напряженность.

В чем суть конфликта? Территории, в которую вошел капитал, получают толчок для своего развития, но этот же капитал, откачивая финансовые, трудовые, интеллектуальные ресурсы из соседних территориях ухудшает экономические, социальные показатели, приводит к стагнации, снижает жизненный уровень населения. Существующее административно-территориальное деление как обруч, тормоз охватывает зарождающееся новое экономическое пространство и своими действиями, запретами, а иногда и угрозами мешает ему динамично развиваться.

Разрешение конфликта двух пространственных систем – экономической и административной – возможно только при оптимизации интересов, когда:

- условия жизни населения не ухудшаются, а улучшаются;
- интегрированные экономические системы имеют возможность динамично развиваться.

Четвертое. Сегодня ряд экономических систем расположены и работают в двух, трех и более субъектах Федерации. Эти интегрированные экономические системы, породили межрегиональные пространства, такие как например Кузбасс–Алтай–Москва.

Интересы экономической системы и интересы территорий, как мы уже отмечали, не всегда совпадают, а порой находятся и в прямом противоречии.

Поскольку финансовыми потоками интегрированная система распоряжается, исходя из своих интересов, то возможны ситуации, когда конечная продукция производится на территории одного региона, но необходимо приобрести собственность в другом регионе. Полученная прибыль через экономический механизм "перегонается" туда. Собственность приобретается, естественно, давая определенный толчок и развитию этой территории.

Но этот же финансовый механизм, в частности через возмещение НДС, откачивает финансовые потоки из соседнего региона, снижая доходную часть бюджета региона и как следствие, ухудшает социальное положение населения этой территории.

Совершенно очевидно, что:

- происходящие в административно-территориальных единицах экономические, политические, социальные процессы, приводят к появлению интегрированных экономических систем, порождающих реально – виртуальные пространства – экономические, социальные, финансовые и ряд других;

- их появление для субъекта Федерации во многом непредсказуемо, неожиданно;

- результатом взаимодействия этих пространств является зарождение и прогрессирование сложнейших процессов пространственного саморазвития. При этом существенно усложняется территориальная ткань, территориальная организация общества. Порой она принимает странные формы, иногда неприятные, чаще непонятные, порождая обновление, перегруппировку привычных патриархальных связей и приводя к переоценке и переделу сфер влияния как внутри региона, так и между регионами.

Происходящее усугубляется демографическими процессами, порождая "пустоту пространства", как в Сибири в целом, так и в Алтайском крае.

Достаточно сказать, что из восьми тысяч сел и деревень Псковской губернии постоянно обитаемых на прошлый год было уже только 5 тысяч. Три тысячи — это уже только места, поддерживаемые только дачниками как обитаемые, как элементы «антропогенного ландшафта», как говорят специалисты [3].

Если между двумя переписями в России исчезла одна деревня из трех, то в течение

ближайших десяти лет фактически исчезнет один малый город из трех.

«Мы имеем дело с процессом стремительного демографического сжатия и реструктурирования пространства. Фактически происходит качественная реструктуризация человеческого состава; того, что называется населением»[3]. Еще одна наблюдаемая сегодня впервые в истории страны негативная тенденция – это переток населения России с востока на запад.

Евгений Гонтмахер произнес фразу: «Надо научиться жить на большой территории со сжимающимся населением».

Для решения возникающих проблем можно предложить несколько вариантов.

Во-первых, пустить все на самотек, хотя, как показывает практика, в экономике даже неправильное решение менее опасно, чем бездействие.

Во-вторых, попытаться сохранить в полном объеме народное хозяйство региона, в том числе село, сельский уклад, изыскивая финансирование, списывая долги, пытаясь содержать за счет перекачки финансов из других отраслей экономики и т. п.

На наш взгляд, в Алтайском крае одновременно происходило два процесса: с одной стороны, все было пущено на самотек, с другой – была предпринята попытка сохранить сложившуюся еще при СССР структуру народного хозяйства региона за счет перекачки финансов из других отраслей экономики.

Однако идеология «каждому, но по копейке», при всей ее простоте и понятности, в существующих экономических условиях приводит к «размазыванию» финансовых ресурсов и их перекачке из работающих отраслей в неработающие, с последующим «вымыванием» финансов из действующих предприятий, обрекая и их на стагнацию. В конечном итоге подобная политика приводит к созданию экономических систем, «самосжигающих» имеющийся финансовый потенциал, откладывая тем самым развитие региона на десятки лет. Косвенный показатель, характеризующий такие системы, – большая кредиторская задолженность и самой территории, и ее предприятий по отношению к собственным доходам.

Для иллюстрации: Алтайский край в 1998 году имел 3,0 млрд. рублей собственных доходов и 1,8 млрд. рублей трансфертов, в 2002 году – 7 млрд. рублей собственных доходов и 12 млрд. рублей трансфертных. Кроме того, в 1998 году 51% доходной части

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ОПТИМИЗАЦИИ ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОСТРАНСТВЕННЫХ ТРАНСФОРМАЦИЙ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

бюджета края формировала промышленность, в 2003 году – уже только 39%. Результат использования этой идеологии – обнищание территории, ее экономики и, как следствие, резкое снижение уровня жизни населения.

Резюмируя вышесказанное, отметим следующее:

- происходящие политические, экономические, социальные явления порождают, подталкивают к появлению в некогда монолитном советском административно-территориальном пространстве нового пространственного образования, требуя осмысления и соответствующей стимуляции его развития и, более того, саморазвития. Эти процессы объективны и неизбежны и ведут к перегруппировке как внутритерриториального, так и межрегионального пространства.

- разрешить конфликт интересов в рамках существующего административного пространства и созданных интегрированными экономическими системами своих экономических пространств, скорее всего, будет невозможно. При этом финансовые ресурсы, затраченные для сохранения пространства не

дойдя до населения могут усугубить его материальное положение. И наоборот. Перемещающий финансовый поток за мигрирующим населением, порождаем “пустоту” пространства. Любой перекос в ту или иную сторону будет приводить к серьезнейшим и экономическим, и политическим, и социальным последствиям.

- отсутствие действий со стороны государства и регионов по управлению этими спонтанными процессами, упорное сопротивление происходящим экономико-социально-политическим процессам могут привести к резкому сокращению их влияния на происходящие явления, свергнуть в разрушительные последствия как для территории, так и для ее жителей.

ЛИТЕРАТУРА

1. Родоман А. Сколько субъектов нужно Федерации?, "Отечественные записки".
2. Каганский В. Преодоление советского пространства. Стенограмма лекции. Публичные лекции Полит.ру", 4 ноября 2004 года
3. Глазычев В. Глубинная Россия наших дней, «Публичные лекции Полит.ру», 16 сентября 2004 года