

АНДРЕЙ КЛИМОВ

Пространство и общество

С момента зарождения общества, как формы совместной деятельности людей, их отношение к пространству в течение тысячелетий складывалось по достаточно простой и неизменной схеме: открытие новых земель, завоевание и последующее освоение новых территорий. Новые территории, как правило, давали новые ресурсы, укрепляли мощь того или иного сообщества. Столкновение интересов разных сообществ по поводу тех или иных территорий приводило к кровавым стычкам и многолетним войнам. Право управлять той или иной территорией по своему усмотрению становилось целью дворцовых переворотов и революций. Необходимость освоения все новых и новых пространств вела к изобретению кораблей и самолетов, радио и телевидения. С этой точки зрения, вся история человеческой цивилизации, может быть представлена как история освоения обществом пространства.

Но на этом связь пространства и общества не заканчивается. Человек не только постигает пространство, он еще и воздействует на ту среду, в которой обитает. Причем, воздействие это с каждым поколением становится все более мощным, подчас разрушительным. Вместе с тем, и пространство воздействует на общество. Причем воздействует не только отдельными факторами среды обитания, но и как таковое. Прогресс того или иного общества прямо связан с тем объемом пространства, в границах которого оно развивается. Само общество, получая ту или иную территориальную организацию, неизбежно приобретает системный характер, становится территориальной (общественно-территориальной, социально-территориальной!) системой.

Понимая это, и учитывая необходимость избегать применения оружия, современные сообщества людей пытаются сознательно объединять собственные пространства на основе особых добровольных союзов и по строго определенным правилам. Наиболее масштабный пример такого рода в новейшей истории – создание Европейского Союза.

Системный характер *территориальной организации общества* (ТОО) был показан еще в начале 80-х годов 20-го века в работах советских ученых Б.С. Хорева (1981 г.) и Э.А. Алаева (1983 г.). Развитие общества, независимо, эволюционное или революционное, не может, естественно, происходить вне

пространства, компонентом которого является территория. Но пространство в материальном мире — это не пустота, а бесконечное многообразие составляющих его элементов, т. е. предметов и явлений, а так же отношений, связей между ними.

Посредством мышления человек (общество) постигает пространство, познает его и формализует это знание. Только в рамках конкретного пространства человек затем выделяет «место». (М. К. Зверев, 1995 г.). Причем, это самое «место» приобретает со временем особое значение, как для конкретного человека, так и для больших общественных групп. Так от конкретного места рождения формируется понятие «родина», «моя (наша) земля», «отечество», «своя страна». И одновременно возникают противоположные понятия — «чужбина», «заграница» и т.п.

На соединениях и пересечениях этих траекторий, в большой (или даже в огромной) степени формируется разнообразие человеческих структур и судеб. Не случайно ряд специалистов говорит о ТОО — как о самостоятельной науке, междисциплинарной системе знаний.

Рассматривая ТОО как явление, следует непременно учитывать, что оно объективно выступает как территориальное (пространственное) выражение процесса общественного воспроизводства материальных условий жизни людей, их среды производства и жизнедеятельности. В конечном счете, именно оно выступает, как специфичная — территориальная, сторона развития и функционирования общества.

Вероятно, **ТОО — одна из тех немногих обобщающих фундаментальных категорий, которые применимы к научному анализу самого общества.** Отражаемая этим понятием сторона функционирования и развития может быть соотнесена с такими измерениями общества, как экономическая или политическая организация.

ТОО складывается, прежде всего, из размещения производства и его территориальной организации, расселения людей и организации их среды обитания, социально-территориальной структуры и соответствующей организации общества, *административно-территориального устройства (АТУ)*, этнонациональной организации, а так же территориального управления и местного самоуправления общественным развитием.

По мнению Э. Б. Алаева, если для характеристики объекта принципиально важна лишь его «протяженность на плоскости», а временной составляющей можно и пренебречь, то к такому объекту правомерен атрибут «территориальный». Но если фактор времени для характеристики объекта является существенным, то лучше использовать атрибут «пространственный».

Не нами сказано, что истинная наука начинается там, где возникает возможность оперировать количественными (математическими) показателями. География, экономика, социология и многие другие науки уже давно пользуются такими характеристиками, как площадь (государства, региона, населенного пункта), численности населения и его плотностью (число жителей на квадратном километре).

Каждая из этих характеристик дает важное представление о предмете нашего разговора. Вместе с тем, на практике то и дело сталкиваешься с односторонним восприятием системы «пространство — общество». Так, в связи с

обострением дискуссии об административно-территориальном устройстве России появилось немало работ политиков и ученых, где в основе предложений по укрупнению российских земель закладываются показатели численности регионов. В результате, подобно реформаторам времен императрицы Екатерины Великой, предлагается разделить Россию на некоторое число субъектов Федерации с приблизительно равной численностью (скажем, около 10 млн. чел.).

Но при подобном механистическом подходе вне внимания оказывается вторая важнейшая составляющая – пространство. Это пробел постарались учесть разработчики новой версии российского закона об основах организации местного самоуправления, известного более как «Закон Козака» (принят в 2003 г.). Там, в отдельных случаях фигурирует показатель плотности населения. Однако сам по себе этот показатель говорит лишь о том, сколько человек проживает постоянно на усредненном квадратном километре некой территории, не давая представления о размерах этой территории в целом.

Данные обстоятельства позволяют нам рекомендовать использование более емкого и универсального показателя. Его можно условно назвать *коэффициентом общественно-пространственной взаимосвязи* (ОПВ).

В основе ОПВ одновременное восприятие как площади исследуемой территории (главный пространственный показатель на Земле), так и численности ее постоянного населения (важнейший показатель для любого человеческого сообщества). В отличие от такой распространенной характеристики как плотность населения, мы не делим число жителей исследуемой территории на ее площадь, а перемножаем эти параметры. Однако так как площадь региона определяется в квадратных километрах, то возникает потребность для лучшей сопоставимости результатов перевести данный множитель к абстрактному линейному варианту. Это достигается путем простой операции – извлечением квадратного корня из площади территории. Для сопоставимости ОПВ, рассчитанных применительно к разным регионам предлагается исчислять площадь в квадратных километрах, а население в миллионах человек. Наконец, для более удобного использования полученного коэффициента предлагается разделить результат умножения на 1000 (в определенных случаях можно применять в качестве знаменателя – 100).

Попробуем продемонстрировать сказанное на простом примере. Площадь Коми-Пермяцкого автономного округа (КПАО), от которого автор дважды избирался депутатом Государственной Думы, составляет 33 000 кв. км. Его население – около 135 тысяч жителей (0,135 млн. чел.). Таким образом, ОПВ для КПАО составит 0,0245. Теперь обратим внимание на соседнюю Пермскую область, которая с 1 декабря 2005 г. объединяется с КПАО в новый субъект Российской Федерации – Пермский край.

Площадь области (без КПАО) – 128 000 кв. км., население – 2,876 млн. чел. ОПВ в данном случае будет равно 1,0289. Или почти в 40 раз больше, чем для КПАО. Между тем, сопоставление традиционного показателя плотности населения двух названных территорий выгладит так: для КПАО – 4,09 чел./кв.км.; Пермская область (без КПАО) – 22,44 чел./кв.км или в 5,5 раза больше.

После официального объединения двух нынешних субъектов Федерации ОПВ Пермского края составит 1,2037. То есть будет выше, чем у нынешней Пермской области в 1,17 раза.

Приведенный пример позволяет, по нашему мнению, лучше понять смысл ОПВ, его содержание. КПАО занимает по площади почти пятую часть будущего Пермского края, но количество жителей составляет около 1/20. То есть мы имеем здесь дело с малонаселенной местностью, имеющей сравнительно большую площадь. Это обстоятельство, само по себе, создает целый ряд проблем. В частности, недостаточный объем трудовых ресурсов по сравнению со значительным пространством, требующим освоения. Управление обширными территориями и поддержание в должном виде их производственной и социальной инфраструктуры более затруднительно. Отметим, также, что факт наличия значительного пространства, сам по себе, при прочих равных условиях, может говорить о существовании большого природного многообразия, что, объективно способствует возникновению зримых территориальных дифференциаций. Данное обстоятельство также, осложняет, зачастую, процесс управления. Вместе с тем, обладание большим пространством повышает вероятность наличия значительной базы природных ресурсов, повышает потенциальные возможности региона. Однако это, в свою очередь требует баланса между величиной «жизненного пространства» и количеством его обитателей.

На наш взгляд, коэффициент ОПВ, является в определенной степени одним из выражений баланса такого рода. Во всяком случае, обе составляющие – «пространство» и «общество» – представлены здесь в равной степени. Можно предположить также, что существует некая граница (минимальная и максимальная) оптимальной величины ОПВ для объектов одного типа.

В этой связи интересно отметить, что Пермская область находится в числе первого десятка индустриально развитых субъектов Российской Федерации. А соседний с ней КПАО среди территорий, замыкающих этот список. Если же выстроить все субъекты Федерации по очередности, в зависимости от величины ОПВ, то среди первой десятки окажутся: Красноярский край (без обеих АО) – 2,4882; Иркутская область (без АО) – 2,2206; Свердловская область – 2,007; Республика Саха (Якутия) – 1,7316; Республика Башкортостан – 1,5524; Московская область – 1,3896; Краснодарский край – 1,3751; Ростовская область – 1,3621; Хабаровский край – 1,3199; Новосибирская область – 1,1463.

Пермская область занимает в этом списке 14 место и несколько опережает Татарстан (0,9825). Замыкают список из 89 регионов страны малочисленные автономные округа (несмотря на относительно большую их площадь), такие как Эвенкийский – 0,01577; Корякский – 0,01536; Агинский (Бурятский) – 0,011. (Последний занял в списке 89-е место). Место у КПАО – 84. Кстати по уровню социально-экономического развития этот округ примерно соответствует данному месту относительно ОПВ.

Средняя величина ОПВ среди субъектов Российской Федерации – 0,5619. Около средней величины находятся такие регионы, как Амурская область (0,5924) и Воронежская область (0,5559). У Москвы с ее огромной концентрацией населения и относительно малой занимаемой площадью коэф-

коэффициент ОПВ составил 0,2806. Это между Курганской областью (0,2861) и Ульяновской областью (0,2725).

Если, к примеру, сравнить при помощи коэффициента ОПВ не отдельные российские регионы, а наше государство в целом, с рядом других стран, то получится следующая картина:

Государство Территория, млн.кв.км. Население, млн. чел. Коэффициент ОПВ
 Россия 17,1 145 599,6 Канада 9,9 28 88,1 США 9,4 258 791,0 Китай 9,6 1179 3652,9 Бразилия 8,5 157 457,7 Австралия 7,6 18 49,6 Индия 3,3 897 1629,5 ФРГ 0,4 81 51,2 Япония 0,3 127 69,6

<i>Государство</i>	<i>Территория, млн.кв.км.</i>	<i>Население, млн. чел.</i>	<i>Коэффициент ОПВ</i>
Россия	17,1	145	599,6
Канада	9,9	28	88,1
США	9,4	258	791,0
Китай	9,6	1179	3652,9
Бразилия	8,5	157	457,7
Австралия	7,6	18	49,6
Индия	3,3	897	1629,5
ФРГ	0,4	81	51,2
Япония	0,3	127	69,6

Для сопоставления выбрано 7 наиболее крупных (по площади) государств, а также такие высокоразвитые страны, как ФРГ в Европе и Япония в Азии. Таблица показала, что наиболее высокий уровень ОПВ среди мировых держав у Китая. Хотя эта страна и уступает почти вдвое по площади России, но является явным лидером по «людскому потенциалу». Именно первенство в этом виде «живого ресурса» делает ее сочетание «пространство» – «общество» лидирующим и абсолютным на Земном шаре. В этом отношении наш ближайший сосед имеет над Россией шестикратное превосходство. В условиях, когда новых территорий у России не ожидается (за исключением смутных перспектив объединения с Беларусью), а численность населения в нашей стране отнюдь не возрастает, есть, о чем задуматься и российской власти и ее обществу. Особенно если вспомнить, что наше государство обладает 40% мировых природных ресурсов.

Разумеется, коэффициент ОПВ не может характеризовать сложившийся уровень развития той или иной территории. Он лишь в определенной степени свидетельствует о ее потенциальных возможностях. Далее, как и любой иной показатель подобного рода, этот коэффициент не является полной и исчерпывающей региональной характеристикой и должен рассматриваться наряду с другими. Наконец, область применения ОПВ достаточно ограничена и специфична. Прежде всего, на наш взгляд, его имеет смысл использовать при оценке административно-территориальных систем, обосновании различных административно-территориальных преобразований, оценки сбалансированности параметров «жизненное пространство» – «людские ресурсы» и разного рода территориальных асимметрий.

Асимметрия является объективно существующей составляющей практически всех социальных и экономических процессов. Причем чем больше интенсивность этих процессов, их масштабность, тем, при прочих равных условиях, выше степень асимметрии.

Россия – крупнейшее по занимаемой территории государство на нашей планете. На ее пространстве расположены практически все виды ландшафтов, климатических зон. Одно это обстоятельство заставляет с особым вниманием изучать проблемы неравномерности социально-экономического развития.

В нашей стране территориальная организация общества складывалась в течение многих веков, как противоречивый процесс пространственного взаимодействия многих кочевых и оседлых народов и этносов, формирования многочисленных феодальных государств, возникновения на их основе крупнейшей континентальной империи, где сложно взаимоотносились не только метрополия и колониальная периферия, но также европейский и азиатский исторические процессы.

Так, в европейской части нашего государства, составляющей лишь четверть территории страны, проживает около 75% всего населения. Наконец, наша страна согласно Конституции является федеративным государством, состоящим из 89 субъектов-регионов (с 01.12.04 – 88), каждый из которых обладает собственной спецификой. Причем, разномасштабность регионов колоссальна. Достаточно сказать, что по объемам промышленного производства субъекты Российской Федерации различаются в сотни раз!

Исторические изменения 90-х годов 20-го века, кардинально изменившие систему общественных отношений в стране, еще более усилили асимметрию социально-экономической картины, усилили неравенство регионов, привели к появлению острых дополнительных проблем.

Предпринимаемые федеральным центром с начала 2000 г. попытки укрепить «вертикаль власти, создать более однородную среду для экономической деятельности, сбалансировать уровни жизни регионов выводят вопросы территориальных диспропорций на первый план, делают их особенно важными и актуальными. Без преувеличения можно сказать, что **решение проблемы асимметрии территорий должно лежать в основе современной региональной политики.**

Применительно к экономической географии понятие асимметрии существует сравнительно давно. Оно нередко выражается в таких терминах, как неравенство, неравномерность, дифференциация, диспропорции и т.д. Разумеется, у каждого из них есть свои особенности и области применения. Однако в нашем случае, когда речь идет преимущественно о различиях между территориями, пространственных неоднородностях, более универсальным можно считать именно термин асимметрии.

Американский исследователь Вильямсон еще в 1965 году попытался сформулировать основные причины, объясняющие региональное неравенство (распределение природных ресурсов, миграция трудовых ресурсов, движение капитала между регионами, политика правительства). Впрочем, на факторы и следствия неоднородности аналитики указывали задолго до Вильямсона. Достаточно вспомнить исследование В.И.Ленина «Развитие капитализма в России», выполненное более ста лет назад.

Современные словари указывают, что слово *симметрия* в переводе с греческого означающее соразмерность, в широком смысле слова понимается как инвариантность, неизменность структуры, свойств, формы материального объекта относительно его преобразований. Таким образом, подчеркивается, что симметрия лежит в основе законов сохранения. Еще в одном из энциклопедических определений указывается на симметрию, как на полное соответствие в расположении частей целого относительно центра, средней линии, строгая параллельность, одинаковость в положении, размещении чего-либо. Очевидно, что понятие асимметрии есть понятие прямо противоположное. То есть в широком смысле слова асимметрия это несооразмерность, несоответствие расположения частей целого относительно центра, некоторой средней величины, неодинаковость в положении. Отсюда вытекает еще одно фундаментальное положение, прямо следующее из данной дефиниции – **асимметрия ведет к неустойчивости, противодействует законам сохранения.** Значит, следуя диалектической логике, **асимметрия есть не только условие разрушения некоторого порядка, но и необходимое слагаемое процесса развития.**

Различие в условиях развития тех или иных частей территории, либо государства (группы государств), создает дополнительные потребности в поступательном движении. Здесь уместна аналогия с рекой, чье течение ускоряется с увеличением перепада высот. При этом вода постепенно сглаживает русло, уменьшая эти перепады. Иными словами, речь идет о достаточно сложном диалектическом процессе, при котором деградация (равно как и развитие) также сопровождается возрастанием асимметрии.

Таким образом, **наличие асимметрии само по себе не свидетельствует о регрессивности либо прогрессивности процессов, а лишь указывает на признаки нестабильности, возможности перемен.**

Применительно к региональной политике и экономике можно говорить об асимметрии, во-первых, как об отклонении показателей конкретных территорий от некоторых средних величин. Во-вторых, как об отличиях периферийных районов от центральных. В-третьих, как о неравномерном распределении экономического потенциала либо важнейших его составляющих по территории.

Так как по отношению к территориям симметрии могут существовать лишь в сугубо абстрактном плане, ряд исследователей предлагает для лучшего выражения сути явления пользоваться термином *территориальных диспропорций*. Не углубляясь в семантический анализ, мы используем в настоящем исследовании оба термина (асимметрия и диспропорция), при этом имеем в виду, что они близки, но не тождественны по своему значению. Диспропорции рассматриваются нами как выраженные асимметрии. В целом можно также говорить о различных уровнях асимметрии: международном, государственном, межрегиональном и региональном, внутри региональном.

Наконец, есть необходимость различать масштаб, величину асимметрии, ее степень. В социальных и экономических процессах полной, абсолютной симметрии быть не может. Поэтому следует различать такие проявления асимметрии, которые выходят за рамки допустимых (нормальных) и влекут к созданию

условий для неких качественных сдвигов (как прогрессивных, так и регрессивных). Именно они проявляются в форме территориальных диспропорций.

В мировом контексте наша страна не столь уникальна и асимметрична, как порой кажется. Так, по мнению большого авторского коллектива монографии «Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза» (под руководством академика РАН А.Г. Гранберга, Москва, Экономика, 2000) сравнение с крупнейшими неевропейскими странами (по численности населения и объемам производства) обнаруживает, что дифференциация макрорегионов в США, Канаде, Китае существенно выше, чем в России. Однако, на наш взгляд, если принять во внимание более широкий круг показателей, то степень диспропорций в нашей стране окажется все-таки более высокой, чем в развитых странах мира. Особенно если принять во внимание такие характеристики, как средний уровень доходов населения по отдельным регионам.

Наиболее явно диспропорции проявили себя в отечественных условиях после того, как рухнула директивная система управления, которая в значительной степени сдерживала процессы дивергенции. Новая же экономическая модель еще не смогла адаптироваться к российским условиям, объективно способствующим крупномасштабным диспропорциям. Они, в свою очередь, естественно и неизбежно порождают так называемые «*проблемные территории*».

В современных исследованиях принято выделять несколько групп проблемных территорий, особое место среди которых занимают *отсталые и депрессивные* регионы. Проявления депрессивности и отсталости оказались в 90-е годы прошлого века в центре обсуждения, как ученых, так и политиков. Под руководством Л.В. Смирнягина готовились материалы для обсуждения на заседании Комиссии по региональным проблемам России при Президентском Совете. В 1995 г. Институт экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения РАН по заданию Министерства Российской Федерации по делам национальности и региональной политики провел цикл исследований «Методические положения и организационные основы федеральной помощи депрессивным и отсталым регионам России». В 1996 г. депрессивные территории как объект государственной поддержки рассматривались в составе правительственной среднесрочной программы на 1997-2000 годы. «Структурная перестройка и экономический рост».

В 1998 г. академический интерес к проблеме начал уступать место политическому, когда в законе о федеральном бюджете появилась статья 26, предусматривающая дополнительную финансовую поддержку депрессивным регионам (правда статья эта просуществовала недолго). В последующее пятилетие Министерство финансов России произвело фактическую замену термина «депрессивная территория», на термин «высокодотационная». Еще один термин был введен специалистами Минтруда — «территории с кризисной ситуацией на рынке труда». Но эти, и подобные им терминологические подмены скорее затрудняли объективный, системный анализ ситуации, усложняли возможность оказания действенной помощи такого рода территориям.

Вместе с тем, ученые и специалисты не входящие в систему правительственных министерств и ведомств, продолжали проработку вопросов, связанных с депрессивными и иными проблемными территориями. На такой

же позиции все эти годы находились члены нашего Комитета по делам федерации и региональной политике Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. О широком общественном интересе к проблеме свидетельствовали крупномасштабные парламентские слушания, прошедшие в Государственной Думе в 1997 и 2000 годах. В марте 2000 по предложению автора Министерство экономики Российской Федерации представило в Государственную Думу специальные материалы «О политике Правительства Российской Федерации по развитию депрессивных регионов».

Отсталые (слаборазвитые) регионы следует отличать от депрессивных (относительно развитых, в недавнем прошлом). Обычно принято относить к отсталым, те регионы, экономический потенциал которых, в силу объективных причин, в несколько раз ниже среднероссийских показателей, а экономика находится в состоянии длительного застоя и характеризуется мало-диверсифицированной структурой промышленности, а также слаборазвитой инфраструктурой и социальной сферой. К слаборазвитым, как правило, относят ряд республик Северного Кавказа, республики Алтай и Тыва, большинство автономных округов. При выделении отсталых регионов подчеркивается, что они (по сравнению с депрессивными) имеют незначительный потенциал для устойчивого саморазвития и государство будет вынуждено помогать им длительное время.

На наш взгляд, ключевым моментом в определении различий между депрессивными и отсталыми территориями является анализ динамики соответствующих процессов. В самом деле, буквальное понимание слова «отсталый» предполагает, что тот или иной объект развивался значительно медленнее остальных. Тогда как понятие депрессивный тесно связано со спадом производства в некогда процветающих, стабильных сферах экономики соответствующей территории. Иными словами, обычно **отсталые регионы появлялись в результате более быстрого развития всех остальных частей страны, а депрессивные во время спадов развития производства.**

В качестве депрессивных территорий принято называть те, в которых последние 10-15 лет произошел глубокий спад экономической активности. Это, например, локальные зоны старопромышленных, аграрно-промышленных и некоторых добывающих регионов Центра, Урала, юга Сибири и Дальнего Востока. Считается, что положение депрессивных регионов может улучшиться в случае диверсификации, конверсии, модернизации производства, улучшения местного инвестиционного климата, поиска новых рынков сбыта и т.д.

Термин «развитые» вполне говорит сам за себя. Между тем следует понимать его относительный характер. Речь идет, конечно, о достижении территории устойчивых показателей, значение которых значительно превосходит их уровни, средние по стране. Вместе с тем, как отсталые и депрессивные территории, развитые также являются проявление региональной асимметрии. Более того, в зависимости от степени этого отклонения, асимметрия, ставшая следствием гипертрофированного развития таит в себе едва ли не больше проблем, чем другие виды асимметрии. Правда проблемы эти могут быть качественно иного свойства, и находится не только в сфере экономической жизни, но и вне нее.

Наиболее показательным примером здесь может служить Москва. Этот мегаполис имеет статус субъекта Российской Федерации. Здесь в столичном городе огромной страны сосредоточены не только правительственные учреждения, парламент, но и наибольшее число учреждений науки, культуры, гигантский производственно-промышленный потенциал, банковский и страховой бизнес. По некоторым оценкам Москва сконцентрировала в себе более 80% всех российских финансов! Притягательная сила Москвы (сначала как «образцового коммунистического города», а теперь как «витрины новой России» или «флагмана российского капитализма») многие десятилетия оказывает этому городу «медвежью услугу». Город испытывает огромную перенаселенность. Миллионы «новых москвичей» требуют жилья, растет нагрузка на жилищно-коммунальное хозяйство, транспорт, связь, сферу обслуживания. Миллионы людей необходимо лечить, учить и охранять друг от друга. Нельзя не вспомнить и о колоссальных экологических проблемах столицы России.

С распадом СССР актуальность темы «проблемных территорий» для России не снизилась. Это обусловлено целым рядом причин, среди которых: пересмотр роли государства в системе управления; развал общесоюзного народно-хозяйственного комплекса; формирование новой идеологии российского федерализма; появление новых механизмов хозяйствования, изменение геополитического положения России. Значительную негативную роль в усилении территориальных диспропорций и увеличения количества проблемных регионов сыграл глубокий и острый социально – экономический кризис 90-х годов 20-го века. Многие достаточно развитые в советский период территории быстро превращались в зоны глубокой депрессии. Относительно стабильно развивались (точнее не входили в стадию депрессии) главным образом территории с высоким уровнем концентрации добычи полезных ископаемых (в первую очередь энергоносителей), а также традиционные экономические центры: Москва и С.-Петербург.

Проведенное нами исследование показало, что экономическое воздействие проблемных территорий на большие экономические системы (крупные субъекты Федерации, экономические районы, федеральные округа, страну в целом) происходит не только через расходную часть бюджетов больших региональных систем и бюджета Российской Федерации. В частности, неразвитость инфраструктуры и собственной экономической подсистемы проблемных территорий приводит к тому, что соседние регионы вынуждены использовать часть своих собственных источников различного рода на обеспечение неудовлетворенных потребностей жителей ближайших проблемных территорий. Это особенно заметно на примере Москвы и окружающих ее менее развитых и богатых регионов. Жители последних пытаются решить свои проблемы в Москве, перенапрягая ее собственные возможности и вызывая дополнительные сложности для самих отсталых и депрессивных территорий (например, отток квалифицированной рабочей силы, потеря налога на доходы физических лиц и т.п.).

Постоянное бюджетное финансирование проблемных регионов – финансовых реципиентов за счет территорий доноров ослабляет у лидеров желание ускоренно развиваться. Одновременно это положение создает у проблемных территорий уверенность в том, что им «помогут в любом случае»,

главное не забыть во время попросить так называемую «помощь». Перенапряжение федерального бюджета и бюджетов регионов – доноров вынуждает усиливать (либо сохранять на достаточно высоком уровне) налоговую нагрузку на предприятия и граждан. Прежде всего, в наиболее доходных сферах деятельности. Это, в свою очередь, сдерживает темпы экономического развития страны в целом, снижает российскую конкурентоспособность на международном рынке товаров и капиталов. Отвлечение бюджетных средств на текущее выравнивание уровней бюджетной обеспеченности систем любого уровня сокращает возможности для использования финансовых средств для крупномасштабных инвестиционных проектов, развития фундаментальной науки, повышения качества образования и т.д. В конечном счете, это негативно сказывается на уровне экономического развития страны в обозримом будущем.

Из наиболее распространенных методов, применяемых для смягчения региональных дифференциаций, используются механизмы межбюджетных трансфертов. Многие из этих механизмов были закреплены в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Данный метод нередко представляют как главный, основной. Не случайно именно на его основе образован общегосударственный фонд выравнивания развития регионов.

Наряду с инструментами финансовой поддержки предлагаются и иные методы как экономического, так и организационно-правового характера. Среди последних, в качестве индивидуальных (эксклюзивных) механизмов рассматриваются, в частности способы изменения административно-территориального устройства отдельных регионов, перераспределения функций между отдельными центрами власти, перепрофилирование отдельных территорий конкретного региона и т.п.

Реабилитация проблемных территорий и процесс интеграции российских регионов во многом связанные процессы. Процесс этот еще называют «процессом укрупнения российских регионов» и даже «сбором российских земель». О такого рода укрупнении субъектов Российской Федерации некоторые ученые и специалисты говорили достаточно давно. С конца 90-х годов данная тема заинтересовала политическую элиту страны и журналистов. А с момента разработки и принятия в марте 2004 г. федерального конституционного закона (ФКЗ) о создании Пермского края путем объединения двух соседних субъектов Федерации вслух заговорили даже о «широкомасштабной путинской реформе – укрупнении российских регионов».

Как человек, принимавший непосредственное участие в появлении данного ФКЗ, а также давно и профессионально занимающийся вопросами региональной политики, могу заявить, что комплексная реабилитация той или иной территории далеко не всегда вызывает необходимость интегральных мероприятий, связанных с изменением АТУ вообще и государственно-территориального устройства страны в особенности. В свою очередь, изменение АТУ не обязательно должно иметь в своей основе решение проблемы реабилитации како-то конкретной территории. Вместе с тем, проведение реабилитационных мероприятий в условиях изменения АТУ, либо прямо сопряженных с таковыми, накладывает особый отпечаток на весь характер

проводимых работ. Причем, это происходит вне зависимости от намерений тех, кто принял решение о действиях данного рода.

При создании нового субъекта Федерации речь идет, как правило, об объединении двух и более действующих субъектов, имеющих общие границы (хотя теоретически могут быть и иные варианты). Даже если абстрагироваться от наличия внутренних проблем на каждой из объединяемых территорий, то, как показывает анализ, само по себе объединение вызывает необходимость смены органов власти (ликвидируется власть в каждом из объединяемых субъектов и создается власть нового субъекта), интеграции инфраструктуры, изменения схем управления и т.п. Любое преобразование подобного рода требует некоторого переходного периода и сопряжено с прямыми и косвенными затратами. Кроме того, объективно возникают единовременные потери, связанные со структурными изменениями. Подобного рода издержки нельзя не учитывать как при общей оценке предлагаемых преобразований, так и при анализе вариантов решения проблем реабилитации проблемной территории (территорий) объединяемых субъектов Федерации. Следует иметь в виду, что создание новых субъектов Федерации само по себе не может не отразиться на существовании больших региональных систем (в которые они входят) и на сосуществовании данных регионов с соседними территориями. Эти аспекты необходимо принимать в расчет в процессе проектирования соответствующих преобразований и прогнозов их социально-экономических последствий.

Не могу не остановиться на конкретном примере создания Пермского края. Автор был свидетелем и участником всего политического процесса, связанного с появлением двух разных субъектов Федерации в результате деления Коми-Пермяцкого округа от Пермской области (1991-1993) и последующими усилиями воссоединить округ и область (1998-2004). Должен сказать, что желание восстановить единую административно-бюджетную территорию региона возникло не в кремлевских кабинетах и не в 2003 г., а у значительной части населения КПАО в разгар социально-экономического кризиса 90-х годов прошлого века. Не случайно, когда автор этих строк избирался в 1997 г. депутатом от КПАО в Законодательное Собрание Пермской области, то среди первых получил наказ – воссоединить округ с областью. По данным социологических опросов идею объединиться (воссоединиться) с областью еще тогда поддерживало более 60% населения автономии. Против были отдельные представители национальной интеллигенции и значительная часть окружного чиновничества (по вполне понятным причинам).

С момента образования округа (26 февраля 1925 г.) и до настоящего времени основу его экономики составляла заготовка древесины. Причем именно заготовка, а не переработка. Около 90% объемов заготовленного в автономии леса перерабатывалась главным образом на предприятиях Пермской области. Древесина сплавлялась к местам переработки по многочисленным рекам. Это был самый дешевый способ транспортировки, но именно он и оказался главным сдерживающим фактором в развитии сети окружных дорог. В результате до начала 1990-х годов КПАО имел слаборазвитую сеть автомобильных дорог (особенно с твердым покрытием) и не имел на своей территории железной дороги (за исключением небольших узкоколейных трасс

леспромхозов, имевших технологическое значение). Энергоснабжение и связь в КПАО обеспечивали пермские предприятия. Из Пермской области, по единственной асфальтовой магистрали Пермь – Кудымкар в округ доставлялись практически все необходимые товары широкого потребления.

Таким образом, на протяжении многих десятилетий КПАО не имел самостоятельной экономики (практически все лесозаготовительные предприятия округа также входили в состав головных пермских организаций), являлся по существу лесосырьевой базой Пермской области, и был зависим от состояния дел в лесозаготовительной отрасли. Кроме того, все учреждения социальной сферы автономии также, в конечном счете, замыкались на пермские вышестоящие организации. В Перми велась подготовка большинства специалистов для КПАО.

В начале 90-х годов, когда в России разразился глубочайший социально-экономический кризис, среди его первых жертв оказались жители Коми-округа. Во-первых, запрет молевого сплава леса сделал (из-за транспортных издержек) их древесину не конкурентоспособной. Во-вторых, Пермская область, в условиях кризиса, уже не могла компенсировать округу все необходимые расходы на поддержание его социальных объектов. В-третьих, даже те товары (включая лес), которые округу удавалось реализовать, продавались, как правило, ниже уровня себестоимости. Вскоре это привело к неминуемому развалу былой системы лесозаготовок. Ее объемы упали в 5 раз. Последнее обстоятельство предопределило кризис во всех сопутствующих отраслях. Отсутствие доходов предприятий неминуемо вело к снижению поступлений в окружную и местные бюджеты. Бюджетный дефицит территории стремительно возрастал. Уровень жизни людей в округе оказался одним из самых низких в России.

Местные руководители пытались решить данную проблему путем «суверенизации», ставшей модной в начале 90-х годов. 11 октября 1990 г. Окружной Совет народных депутатов принял решение «О статусе Коми-Пермяцкого автономного округа». Тогда автор был членом Президиума Пермского облсовета и отнюдь не разделял оптимизма сторонников окружной «суверенизации». После выхода округа из административного и бюджетного пространства Пермской области отношения между областью и округом строились с 26 декабря 1992 г. на основе договора о разграничении предметов ведения и полномочий. С принятием российской Конституции (1993) округ, наряду с областью, оказался равноправным субъектом Федерации. Пермская область пополнила список «сложносоставных» регионов страны.

За годы «раздельного» существования экономика округа так и не смогла стать самостоятельной, а тем более самодостаточной. Основные экономические и финансовые отношения по-прежнему были ориентированы на Пермь. Но если в условиях единого бюджета часть прибавочного продукта, получаемого от переработки коми-пермяцкой древесины на областных предприятиях, возвращалась в КПАО через внутрирегиональный трансферт, то с 1992 г. этот компенсационный механизм перестал действовать. За десять лет (1993-2003) дотационность округа возросла с 30 до 80%. Федеральные трансферты обеспечивали почти текущее содержание всех учреждений социальной сферы, значительную часть иных ежедневных затрат и

основной объем инвестиций. При этом собственное производство сокращалось как в лесной отрасли, так и в сельском хозяйстве. В округе начали доминировать иждивенческие настроения.

На этом фоне экономические и социальные достижения Пермской области (вошедшей в десятку наиболее развитых регионов страны) становились все более притягательными для населения округа. КПАО стало испытывать значительный отток жителей. Численность населения округа стремительно падала. Причем не только из-за миграционных процессов. Снижение уровня жизни неминуемо вело к росту смертности. Сказанное не могло не повышать активность тех сил, которые все настойчивее требовали «воссоединения округа с Пермской областью». Однако до 2001 года в стране отсутствовал правовой механизм объединения равноправных субъектов Федерации.

17 декабря 2001 г. с нашим участием был принят ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», который устанавливал общие правила объединительного процесса. Таким образом, стремление населения к объединению и политические заявления ряда представителей власти о необходимости данного процесса получили важнейшую правовую основу.

Было бы ошибкой считать процесс объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа, беспроblemным и легким. Можно выделить несколько видов возникших проблем: политические, правовые, социально-экономические, финансовые, организационные, кадровые, психологические. Естественно роль и значение тех или иных проблем на каждом этапе, связанном с созданием Пермского края различна. В любом случае, не следует воспринимать процесс создания Пермского края, как «дань моде» или лишь как идею «путинской администрации». Хотя немалая часть местных и федеральных деятелей поспешила извлечь из данной ситуации собственные политические дивиденды. Поскольку процесс подготовки к объединительному референдуму совпал по времени с выборами в Государственную Думу и президентскими выборами, то проблема создания Пермского края оказалась и в центре внимания так называемых «политтехнологов». Отсюда ее отражение в СМИ принимало, подчас, искаженные черты и было ориентировано не на объективное освещение событий, а на исполнение конкретного политического заказа. Как бы там ни было, создание Пермского края действительно может открыть дорогу процессу укрупнения российских регионов.

Обзор высказываний за минувшее десятилетие позволяет выявить широкий спектр мнений на счет будущего АТУ России. Крайние точки зрения:

- Ничего менять не нужно, пусть все будет, как было, реформа АТУ может вызвать к жизни значительное число политических, экономических, социальных и национальных проблем. Возможно, когда-нибудь, в отдаленной перспективе произойдет «самоподстройка» нынешнего АТУ. Но те 89 субъектов Федерации, которые есть на сегодняшний день согласно Конституции страны, должны оставаться в неизменном виде еще долгое время.
- Сложившееся в советскую эпоху АТУ давно и безнадежно устарело. Следует как можно скорее провести масштабную реформу АТУ. В результате

должно остаться 15-20 регионов (губерний или федеральных округов), которые и будут новыми субъектами Российской Федерации.

Между этими крайними позициями имеется как минимум десяток промежуточных точек зрения. Истина, как водится, находится где-то посередине.

Анализируя АТУ России в аспекте его возможных трансформаций, следует иметь в виду, по крайней мере, три важных момента:

1. Любое предложение по поводу изменения АТУ должно быть экономически обосновано, целесообразно для страны в целом и безопасно в политическом отношении;
2. Россия – федеративное государство, поэтому преобразование ее регионов – субъектов Федерации должно происходить лишь с их согласия, то есть власти соответствующих территорий и население в большинстве своем должны сознавать и поддерживать необходимость подобных перемен;
3. Россия огромна по своей территории, это многонациональная страна, в которой сложилась высокая степень территориальной асимметрии, при этом каждый регион сформировался во многом под воздействием разных, зачастую сугубо индивидуальных причин и обстоятельств. Отсюда следует необходимость строго индивидуального подхода к реформированию АТУ страны.

Тем не менее, мы считаем, что, рассматривая проблему трансформирования АТУ в целом, в принципиальном плане можно уверенно констатировать: сложившееся к концу 90-х годов прошлого века административно – территориальное устройство России нуждается в существенном реформировании, прежде всего путем укрупнения целого ряда субъектов Федерации. Причем, в некоторых регионах подобное реформирование не терпит значительных отлагательств.

Какими доводами руководствовался автор, делая подобное заключение? Прежде всего, мы исходили из самой сути АТУ, ее роли в сложной системе, которое называется государство.

В принципе, **АТУ есть форма территориальной организации государства и его частей**. Со времен Аристотеля форма («морфе») понималась как специфический принцип вещи ее сущность, цель и движущая сила, актуализирующая «первоматерию» как простую возможность бытия, бесформенный и неопределенный субстрат изменений. В дальнейшем стали выделять неразрывную диалектическую пару «форма-содержание», в которой форме всегда отдавалась роль сдерживающего, консервативного фактора, обеспечивающего как стабильность системы, так и ее идентификацию. При этом содержание представлялось определяющей стороной целого, совокупностью его частей, а форма – способом существования и выражения содержания. Естественно, что по мере развития, изменения внешних и внутренних условий возникает противоречие формы и содержания. Чем выше степень такого противоречия, тем сильнее напряжение внутри системы, тем проблематичнее ее нормальное существование. Если первопричина противоречия исчезает, то напряжение снимается без изменения формы либо его содержания. Но если внешние или внутренние факторы дестабилизирую-

шего воздействия непрерывно нарастают и усиливаются, то возникает объективная потребность приведения в соответствие формы и ее содержания.

Существующее в России АТУ сложилось в основе своей в середине прошлого века в условиях кардинально отличающихся от тех, что появились и утвердились в минувшее десятилетие. С 1993 г. Россия имеет новую Конституцию, которая закрепляет ее федеративное устройство. Монопартийность, всевластие КПСС и директивное планирование сменили демократические принципы формирования органов государственной власти в центре и на местах, рыночная экономика. В значительной степени изменилась международная ситуация. При этом наша страна становится все более интегрированной в мировую экономику. На повестке дня вхождение в ВТО и новый этап европейской интеграции. Либерализация административных, экономических, политических систем, с одной стороны и процессы всемирной глобализации, интеграции с другой существенным образом изменили то, что в совокупности можно именовать как содержание системы современного российского государства.

Очевидно, что **сложившаяся более полувека назад территориальная форма его нынешней организации оказалась неадекватной и стала препятствием на пути развития этого нового содержания.** Выполняя свою истинную миссию, форма АТУ страны объективно противодействует современным новациям. В некоторых случаях подобное противодействие становится настолько очевидным, что требует незамедлительного вмешательства.

Указанные процессы характерны для этапа становления государственности. Во многих странах они нередко сопровождались затяжными, кровопролитными войнами. У нас же речь шла не только о становлении новой государственности, но и об одновременной смене общественно-политической системы. К счастью, России удалось избежать широкомасштабных вооруженных конфликтов. Однако, даже «маленькая Чечня», возникающая на волне ельцинской «суверенизации» и дезинтеграции до сих пор является огромной проблемой для политической стабильности во всем государстве.

Сложившееся в нашей стране АТУ, априори закрепляло и усиливало, как мы помним, территориальную асимметрию. Но одно дело, когда АТУ сглаживает подобные диспропорции, снимает излишние напряжения, другое — когда выпячивает, обостряет их, затрудняет решать назревшие социально-экономические проблемы.

Какие же заметные преобразования российской АТУ (помимо создания Пермского края) находятся на повестке дня? Прежде всего — формирование объединенного Красноярского края, путем воссоединения в едином субъекте федерации существующего края и двух крупных, но малочисленных автономий (Таймыра и Эвенкии). Референдум по этим вопросам назначен в регионе на апрель 2005 г. Соответствующие официальные письма с предложением об объединении уже поступили Президенту страны, в Правительство и Парламент России. Данное объединение восстанавливает схему управления огромной территорией площадью в 2,3 млн. кв. км (!), существовавшую до 1993 г. Пространство единого края возрастает почти втрое, хотя «человеческий потенциал» увеличивается далеко не столь значительно (всего на 62 тыс. человек или на 2,1%). В результате коэффициент ОПВ объединенного края

возрастет почти вдвое и достигнет 4.609 (в 8 раз выше, чем в среднем по российским регионам). С одной стороны, это увеличит проблемы управляемости в воссоединенном крае, но с другой, повысит его объединенный потенциал, и несколько упрости проблемы управления страной в целом. По нашему мнению столь высокие показатели ОПВ должны стать предельно допустимыми в масштабах нашей страны. Кстати, следует иметь ввиду, что г. Норильск, население которого многократно превышает число жителей Таймырской автономии, находится на Таймыре, но юридически относится к Красноярскому краю, а рассредоточенность жителей Таймыра и Эвенкии невелика (например, по сравнению с КПАО). Подобные уточнения необходимы как для оценки колебаний показателя ОПВ, так и для общей оценки ситуации.

Достаточно много говорить в наши дни о том, чтобы вообще ликвидировать автономные округа «как класс», так как они создают двусмысленные сложнопостроенные («матрешечные») образования. В какой то мере с этим можно согласиться, не забывая, вместе с тем, о важнейшем принципе строго индивидуального подхода к проблемам данного типа.

Есть предложения относительно другого типа субъектов. Среди них, например, воссоединение единого производственно – хозяйственного комплекса Ленинградской области и С.-Петербурга. Думается, что в их разделении на два самостоятельных субъекта Федерации в начале 90-х годов было больше сиюминутных политических решений, чем обоснованных экономических и социальных расчетов. Во всяком случае, объединенное пространство, незначительно возрастая (+1,6%) получает существенное «человеческое наполнение» (рост суммарной численности в 3,7 раза). Коэффициент ОПВ повышается до 1,8465 (по сравнению с нынешним – 1,65 у Ленинградской области и 0,1719 у С. Петербурга).

Есть заслуживающие внимания предложения в части объединения ряда областей европейской части России. Но здесь требуется серьезная политическая воля. Возможно, они будут реализованы с учетом возрождаемой Президентом В.В. Путиным жесткой вертикали исполнительной власти.

Что же касается объединений с участием национальных республик в составе Российской Федерации, то по нашему мнению такого рода проекты пока затевать опасно, хотя в обозримом будущем подобного рода перемены вполне возможны и даже эффективны.

Таким образом, по нам кажется, что в период ближайших 5-7 лет общее число субъектов Российской Федерации может снизиться с 89 до 60-65.

В заключении хотелось бы подчеркнуть, что, объединением субъектов Федерации тема развития АТУ и совершенствования ТОО далеко не исчерпывается.