

ВЯЧЕСЛАВ ГЛАЗЫЧЕВ

## Ловушка регионального подхода

Длительная самоизоляция страны в советскую эпоху привела, в частности, к тому, что в России сложилась по-своему систематизированная цепочка понятий, которым практически невозможно найти эквиваленты в языке глобальных отношений, тогда как напротив — понятиям, давно уже ставшим общеупотребимыми, не удастся найти полновесных русских эквивалентов.

Таковы «народнохозяйственное планирование», «Госплан», «единая (региональная) система расселения» и т.п. Есть выражения, иллюзорно идентичные общеупотребимым, вроде «регионального планирования», но невозможно простым образом выразить на русском языке содержание понятия *comprehensive planning* (скорее всего: целостное планирование, чему отчасти соответствует привычное «комплексное планирование»). Смысл понятия *sustainable development* скорее искажается, чем передается выражением «устойчивое развитие». Хотя во всех документах на русском языке оно разъясняется как *развитие с минимизацией ущерба для будущих поколений*, в практической работе по планированию и управлению это разъяснение выпадает из внимания разработчиков. С другой стороны, на европейские языки невозможно перевести тривиальные в русском языке выражения «градостроительство» или «градостроительное проектирование», использование которых в России с начала XX в. привело к тому, что «градостроительное проектирование» было прописано по архитектурно-строительной части. Следствия такой понятийной подстановки легко прочитываются как в прежней, так и в новейшей редакции Градостроительного Кодекса Российской Федерации.

Практически повсеместно в мире было осознано, что стратегическое планирование, стратегическое мышление в целом невозможно вне пространственных координат действия. Речь идет, разумеется, не только и не столько о декартовых координатах, давно переведенных на сфероидную поверхность Земли, сколько о полярных. Мы так или иначе оперируем представлениями о полях, а значит о границах полей действия сил, об их взаимоналожении, об их энергетических узлах, что в науке географии называется однородным или узловым районированием, а также центр-периферийными связями.

Применение прилагательного «пространственное» к развитию, строго говоря, излишне, поскольку развитие осуществимо, и развитие счетно исключительно в некоей пространственной рамке. «Пространственное» в наше время стало необходимым прилагательным только потому, что на солидный промежуток времени в управлении, а главное, в экспертном сообществе, обслуживающем управление, возобладал схематизм нормативно-численного представления о действительности. Бюджетное управление в этом отношении наиболее характерно — в его природе координаты «точки» заменяются, фигурально выражаясь, почтовым кодом (бюджетный код). Никто не подвергает сомнению необходимость абстрагирования такого рода, однако обеспечить развитие, а не простое воспроизводство, возможно только в том случае, если нормативно-численное представление будет дополнено пространственно-связевым. Дело в том, что к «адресу» или коду приписаны лишь некие числовые величины (население в первую очередь, инфраструктура жизнеобеспечения, производственные мощности, энергопотребление и т.п.). Явная недостаточность такого рода характеристик в практике управления вызывает появление публичных или неафишируемых комментариев, которые приписывают «точке» особые качества. Это качества объективные, вроде значения «точки» для обеспечения обороноспособности страны, или субъективно-политические, за счет чего «точки», будь то макрорегион, микрорегион или город, описываются в категориях «точка развития», «депрессивный регион» и т.п. Упорядоченной соотнесенности между этими двумя семействами качеств не просматривается, что открывает широчайшие возможности для сугубо неформальных взаимодействий между центрами управления.

Специфика представимости заключается в том, что при взгляде из управляющего федерального центра в роли «точек» выступают т.н. регионы, из региональных центров — районы и отдельные города, из районных центров — большинство поселений (но не все поселения). В результате реальная карта подменяется схемой пирамиды, основанием которой служат меньшие пирамиды, вследствие чего в пространстве управленческих представлений оживает принцип Средневековья: «вассал моего вассала — не мой вассал».

В недавней истории Советского Союза присутствовала некая пространственность стратегического мышления. Она была задана уже тем, что пространство страны программно было накрыто иерархически упорядоченным полем однопартийности, которое в свою очередь порождало и поддерживало структурированное по отраслям управленческое поле так называемого планового хозяйства.

Пространственность советской страны представлялась как однородная, гомогенная, за исключением признания роли климатических и сейсмических зон, которые учитывались не только в строительных нормах, но и в сложной системе коэффициентов, надбавок к зарплате и льгот.

Если судить не по одному лишь словарию публичных выступлений, но по реальным действиям, постсоветская верхушка управления, включая как федеральное правительство, так и правительства субъектов федерации, по-прежнему мыслит себя в монополярной схеме, лишь сугубо вербально и механически дополнив эту простейшую конструкцию пространства деятель-

ности представлениями о глобальных процессах. По ряду причин Россия оказалась в противофазе относительно глобального процесса (в его западной трактовке, во всяком случае). Множество западных источников указывают на относительное сокращение роли национальной государственной машины. Отчасти в надежде на использование преимуществ модели государственного капитализма, Россия вошла сейчас в стадию усиления роли моноцентричной государственной машины, тогда как процесс федерализации, разворачивавшийся в 1990-е годы с множеством эксцессов, оказался приостановлен. С одной стороны, понятный страх перед распадом страны под воздействием как внешних, так и внутренних центробежных факторов, с другой – стремление удерживать монополярную схему по соображениям удобства линейного управления (отчасти подлинного, отчасти иллюзорного), с третьей – привычка использования сугубо численных схем привели к тому, что все богатство пространственности страны оказалось сведено к почти сотне парных конструкций «Центр – регион».

При этом регионы трактуются как учетные табличные «строки», тогда как даже крупнейшие муниципальные образования, не говоря о малых, присутствуют в сознании «Центра» исключительно как досадное осложнение – в случае крупнейших и особенно катастрофических в политическом отношении «локусов». Памятные осложнения на Камчатке (т.е. в городе Петропавловске, отодвинувшем в тень все прочие поселения), во Владивостоке, на Сахалине или в Ульяновской области (т.е. в Ульяновске, так как ни близкий Новоульяновск, ни отдаленный Димитровград не фигурировали в отчетах и в прессе<sup>1</sup>) и в других местах лишней раз дают понять, что «строка» региона оказывается отождествлена с «точкой» – муниципалитетом. Это досадное, с точки зрения «Центра», усложнение пространственной схемы страны немедленно исчезает, как только кризис удается отчасти ослабить, и тогда «точка» региона полностью восстанавливается в правах.

Новая редакция закона об основах местного самоуправления и соответствующие поправки в Бюджетном кодексе прозрачным образом подтверждает правоту нашего суждения. Так, не только дотации и субвенции из региональных фондов, но и федеральные субвенции на осуществление государственных полномочий могут поступить в муниципалитет не напрямую, а исключительно через субъект федерации. Тем самым ключевой для МСУ принцип субсидиарности, предполагающий максимальное приближение управляющей инстанции к уровню возникновения проблем, практически оказался отброшен, а процесс частичной муниципализации управления – остановлен в развитии, заморожен. Соблазн сократить список пар «центр – регион» велик.

Постсоветский «Центр» до настоящего времени не в состоянии (правительство не имеет надлежащих инструментов учета) усмотреть внутриконфликтные узлы развития как экономического, так и политического пространства страны в давно обозначивших себя «парах», складывающихся на отношениях между первыми и вторыми городами в субъектах федерации. Лишь по советской традиции два «вторых» города как-то различимы из «Центра»:

<sup>1</sup> В случае Ульяновской области ситуация получила специфическое разрешение: мэр Димитровграда без труда одержал победу на последних губернаторских выборах.

Тольятти и Набережные Челны, тогда как весьма существенные «пары» Пенза-Кузнецк, Ульяновск-Димитровград, Оренбург-Орск, Вологда-Череповец, Кемерово-Новокузнецк и т.п. не признаны ни как объект учета, ни тем более планирования. Уже одного этого примера достаточно для того, чтобы утверждать: предьявленность реальной пространственности страны через множество обособленных учетных, парных конструкций «Центр-регион» означает в действительности отказ от овладения пространственностью вообще.

История сюжета заслуживает хотя бы беглого рассмотрения, так как нам удалось за короткий срок пройти целую череду стадий в трансформации подхода к пространству страны.

### **Продуктивная стадия**

Стратегическое, макрорегиональное видение страны не было вовсе чуждо пред- и послереволюционной России, однако необходимо зафиксировать поступательную деградацию этой формы представления. Ее вершиной — на мировом уровне — стала деятельность знаменитой КЕПС, Комиссии по изучению естественных производительных сил России, созданной в 1915 г. и возглавлявшейся В.И. Вернадским. Основанием для работы комиссии стал массив обширной, хотя и не систематизированной деятельности земских исследователей. Ведущей идеологией КЕПС было практическое использование научных результатов геологии и других естественных наук для рационального использования природных богатств; бурное развитие экспедиционных работ и сочетание экспедиционных и лабораторных исследований; формирование и развитие в России широкой сети исследовательских институтов. Крупнейшим недостатком этой работы было игнорирование человеческого капитала, понятное как в связи с экстремальными условиями кризиса государственной машины во время войны, так и за счет общей тогда неразвитости социологического знания. Работа по макрорегионированию страны, произведенная этой комиссией, остается чрезвычайно важным образцом интеллектуальной отваги пространственного планирования, свободного от груза прежних стереотипов.

### **Репродуктивная стадия**

План ГОЭЛРО 1920 г., в основу которого были положены труды КЕПС, отчасти сужал мыслительную базу программирования и тем более проектирования, однако сохранял главную характеристику своей предшественницы — целостность рассмотрения пространства страны. Социально-демографический компонент программирования также был проигнорирован в ГОЭЛРО, что объяснимо не только общим контекстом эпохи «военного коммунизма», но и оправданной тогда уверенностью в неисчерпаемости демографических ресурсов России. Начиная с первой пятилетки, распад единой системы пространственного планирования шел ускоренными темпами — как ни парадоксально, это происходило одновременно с постепенным усилением Госплана СССР, неоднократно менявшего наименование. Как удачно определил Виталий Найшуль, «Госплан СССР был плановым аналогом товарно-сырье-

вой биржи, местом, в котором координировались все важные натуральные и отчасти стоимостные потоки». Важно, однако, что функция координации потоков неизбежно оборачивалась функцией координации ведомств, крепнувших с каждой очередной пятилеткой. Во-первых, народнохозяйственный подход к планированию, заложенный в Плане ГОЭЛРО, в дальнейшем был подменен отраслевым. Во-вторых, на макроэкономический уровень были перенесены методы планирования собственной работы тогда уже старомодной капиталистической фирмы (полагалось жестко планировать объемы производства в детализированной номенклатуре). В-третьих, балансовые расчеты применялись для установления того, сколько винтовок и сколько макарон надо произвести к концу месяца, года или пятилетки, но не для разработки изменений в экономическом механизме.

Превращение ежемесячных и годовых объемов производства в директивный показатель неизбежно означало порождение противоречия между интересами текущего цикла производства и интересами расширенного воспроизводства. Как правило, это противоречие «разрешалось», т.е. снималось, с позиций текущего цикла. Совет по изучению производительных сил (СОПС) стал академическим учреждением, с мнением которого до известной степени считались, однако именно Госплан был центром подготовки решений в общем балансе ресурсно-территориального рассмотрения страны и отраслевого рассмотрения народного хозяйства.

### **Этап мобилизации**

Перемещение сотен предприятий и миллионов людей на Восток в невероятно короткие сроки во время первых лет войны осуществлялось под прямым руководством Совета Оборона и — в понятном соответствии с условиями военного времени — с минимальным учетом данных СОПС. Естественно, что слободской характер поселений при заводах был распространен в ряде случаев и на центральные ядра городов. К примеру, в Ижевске три эвакуированных завода были размещены в городе так, чтобы рабочие смены могли перемещаться к цехам без посредства городского транспорта, что на многие десятилетия предопределило разорванность городской ткани города на слабо связанные фрагменты. Сотни тысяч эвакуированных инженеров, мастеров и рабочих высокой квалификации на время существенно подняли квалификационный уровень персонала ряда глубинных городов страны. Более того — это вынужденное перемещение (к которому необходимо прибавить множество ссыльных) положительно сказалось на повышении качества образования в них. Еще в разгар войны в сюжет пространственного развития было привнесено дополнительное усложнение — создание обширной системы «закрытых» городов, обслуживавших ядерную программу. Эта ведомственная урбанизация осуществлялась практически за рамками открытой работы СОПС, за рамками открытой работы Госстроя, силами могущественного Министерства среднего машиностроения. Для функционирования в экстремальных условиях войны и послевоенного восстановления директивный характер управления был необходим, хотя и с некоторыми оговорками. Но, поскольку и после окончания восстановления разрушенного войной хо-

зьяства страна не обеспечивала переход от механизма функционирования к механизму развития, она была обречена на затухающие темпы экономического роста и, соответственно, на политический крах.

### Стадия затухания

В начале 1960-х годов Госплан СССР «в целях улучшения организации и методов размещения производства» вводит стадию предплановых обоснований. При этом имелось в виду не только расширить технико-экономические и балансовые расчеты, но и перейти к составлению долгосрочных комплексных схем развития и размещения производительных сил и на их основе – Генеральной схемы размещения производительных сил. Поскольку в составе Госплана не было необходимых специалистов, решением ЦК КПСС и Совета Министров СССР, из системы Академии наук СССР СОПС передается в систему Госэкономсовета (в 1962 г. опять преобразованного в Госплан СССР). Теперь СОПС превращается в сугубо ведомственный институт с задачами сводного аналитико-прогнозного характера. В ноябре 1967 г. Президиум Академии наук СССР, лишенной контроля над СОПС, в свою очередь образует Комиссию по изучению производительных сил и природных ресурсов, получившую вновь «классическую» аббревиатуру КЕПС. Дополнительную дезорганизацию в работу как КЕПС, так и Госплана привнесла отчаянная попытка Хрущева реконструировать пространство страны через систему территориальных Совнархозов, равно как немедленный отказ от этой системы после устранения Генерального секретаря (и главы правительства) в 1963 г. Разобщенность прогнозно-планирующих структур нарастала до такой степени, что операциональность утрачивалась шаг за шагом. В 60-80-е годы СОПС разработал Генеральные схемы на период 1971-1980 гг., 1976-1990 гг., а также на периоды до 2000 г. и до 2005 г. Генеральная схема на период до 1980 г. содержала более 50 томов, и включала материалы по общим вопросам, отраслевым и территориальным комплексам. В ходе капитальной разработки Генеральной схемы СОПС формально координировал 560 научных и проектных институтов. Разумеется, эти исследования имели сугубо «внутренний» характер, практического применения не имели и даже его не предполагали. При этом параллельно в 70–80-х годах в АН СССР одним из важнейших направлений деятельности КЕПС стала разработка региональных разделов Комплексной программы научно-технического прогресса и его социальных последствий. При этом социальные последствия «назначались» на основе идеологических догм, так что вся дальнейшая работа сводилась к многоступенчатому «подтверждению» правильности назначенных эффектов.

Еще большая сумятица была внесена тем, что, в соответствии с разрастанием ведомственной разобщенности программно-планирующей деятельности, разработка Генеральной схемы расселения на территории СССР была поручена Госстрою СССР, в свою очередь перепоручившему эту задачу Госгражданстрою, в свою очередь передавшему ее ЦНИИП градостроительства. Многолетняя деятельность свелась к изготовлению серии демонстрационных планшетов, тогда как социально-экономические расчеты имели сугубо фантазийный характер, среди прочего включая поступательный рост

населения страны, вопреки уже имевшимся, хотя и засекреченным фактам. Естественно, что с ослаблением партийного давления на научные коллективы, от Единой Схемы не оставили камня на камне (экспертизой руководил академик С. Шаталин). Провал многолетней работы над Единой схемой расселения, вчерне завершённой к 1987 г. и «обосновывавшей» неизбежность построения коммунизма в среднесрочной перспективе, был тем самым изначально предопределен.

### **Стадия свертывания**

Десятилетие с начала эпохи реальной перестройки по конец века по вполне понятным причинам стало периодом затухания крупномасштабных работ в проблематике пространственного развития. За это время исчез Госплан, а СОПС вегетирует в теле РАН, публичное влияние которой упало почти до нуля. После не слишком эффективной законодательской деятельности Госстрой деградировал до невнятной функции заказчика по строительным работам, связанным с ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций, тогда как его градостроительные институты утратили специалистов. Приходится лишь огорчаться тому, что эти процессы проходили в то самое время, когда цивилизованный мир (ориентация на который декларировалась все 90-е годы) превратил пространственное планирование из краткого свода отдельных амбициозных проектов регионального масштаба в норму. Нормализация пространственного планирования далеко вышла за пределы Западной Европы и США, поступательно охватывая не только Израиль, что естественно, но также Египет, Турцию, Малайзию и другие страны. Последний вариант Генеральной схемы расселения был подготовлен в институте «Гипрогор» под руководством Н.Мелик-Пашаева в 1996 г. — в целом на старых основаниях. В 2003 г. Президент дал указание провести обновление Генеральной схемы, однако Минэкономразвития заблокировало эту работу по соображениям сохранения монопольного положения в сфере стратегического планирования. Попытки вести пространственное планирование в рамках отдельных регионов (прежде всего это Татарстан и Башкортостан), разрозненные и не обеспеченные ни кадрами, ни достоверной информацией, не могли, разумеется, привести к сколько-нибудь значимым результатам.

С формированием федеральных округов в 2000 г. открылась принципиальная возможность — но только возможность — придать пространственному планированию надлежащий масштаб и глубину. Однако, за исключением ПФО, где был создан Центр стратегических исследований, эта возможность так и осталась гипотетической, так как целевые программы, принимавшиеся правительством РФ в первые годы нового столетия были отстроены по соображениям удобства организации бюджетного процесса от федерального центра к субъектам федерации. Лишь формирование Министерства регионального развития в 2004 г. дает надежду на возрождение стратегирования в его пространственном выражении на качественно новом уровне.

При всей значимости международного опыта разработки и практического применения идеологии пространственного развития необходимо отдавать себе отчет в том, что использование этого опыта возможно избирательным и

частичным образом. Ситуация России трижды исключительна, что не позволяет использовать готовые технологии, за исключением некоторого числа инструментов анализа и проектирования. Во-первых, исторический процесс формирования ландшафта России имеет лишь сугубо поверхностные признаки подобия с другими территориальными системами, будучи доказуемо уникальным. Мера одновременного разнообразия как ландшафтов, так и этноконфессиональной конструкции российского государства значительно превышает аналогичные характеристики иных государственных образований. Во-вторых, опыт самостоятельного демонтажа социалистической системы на огромной и разнородной территории страны не имеет precedентов. В-третьих, исторически беспрецедентной является категорический императив, стоящий перед Россией в XXI веке — обеспечить ее социальное, экономическое и культурное развитие в условиях сокращения населения страны на среднесрочную перспективу.

Почему пространственный подход необходим для сегодняшней России? Главной причиной является низкая эффективность использования средств, которые в последние годы концентрируются в руках федерального центра и перераспределяются по территории страны. В практике это, замедляя развитие сильных, приводит к стагнации или чрезвычайно медленному росту слабых, о чем постоянно пишут географы — без какой-либо реакции со стороны управленческих систем. Провозглашенная Президентом в сентябре 2004 г. реформа избирательной системы нацелена на изменение ситуации за счет снижения издержек, связанных с неэффективным региональным управлением, что, возможно, приведет к ограниченному успеху, однако в принципе не может переломить ситуацию. Радикальное изменение ситуации возможно только при изменении самой парадигмы пространственного развития.

В наиболее общем виде такое изменение означает: выявление реального пространственного каркаса развития страны, включая узлы опережающего роста и связи между ними, прочитываемые в глобальном экономическом контексте; планирование направлений опережающего развития этих узлов и связей; разработку и осуществление проектов такого опережающего развития, способного вовлечь в свою орбиту и т.н. депрессивные территории. В обобщенном виде это может быть описано как разработка единой схемы пространственного развития страны в сочетании инструментов бизнес-активности, умножения социального капитала и централизованного государственного вмешательства в стихийный процесс реструктурирования пространства.

Некоторая парадоксальность ситуации заключается в том, что выполненные под руководством Ю.А. Перылыгина, В.Н. Княгинина и автора настоящей статьи исследовательские и концептуально-проектные работы, по существующим правилам игры, должны были строиться как программы регионального развития, с тем что «регион» означало Кировскую область, Псковскую область, Тверскую область и иные субъекты федерации. В каждой из этих работ осуществлялась попытка вписать «регион» в более широкий контекст — макрорегиональный, российский и глобальный, однако привнесение этого контекста сохраняло черты факультативности, так как интересы регионального заказчика, как правило, сосредоточены на «автаркической» модели рассмотрения, предусматривающей почти исключительно централизованные



федеральные инвестиции. Опыт работы над региональными программами вне всякого сомнения полезен, однако ограниченность такого рода движения столь же несомненна. В отличие от управления функционированием, когда объект управления задан и некоторое время полагается неизменным, управление развитием требует неустанного переопределения своего объекта. Необходимо видеть «работу» пространственного развития на всех ступенях масштабной «линейки» при встречном движении: от страны как целого до минимальной «молекулы» местного самоуправления, и от малого муниципалитета к федеральному округу и к стране в целом, в ее континентальном и глобальном контекстах. Лишь на пересечении нисходящей и восходящей линий просматривается объект пространственного развития как таковой.

В условиях планового социалистического хозяйства, дополнительно окрашенного мичуринско-лысенковской идеологией «покорения природы», объектом управления развитием выступала отрасль производства. Десятилетиями человеческие ресурсы трактовались как неисчерпаемые, что позволяло локализовать производство на основе двух критериальных систем: наличие природных ресурсов — с одной стороны; соображения живучести отрасли в случае полномасштабного вооруженного конфликта — с другой. Возможности вербовки рабочей силы оставались большими, так как надежда на улучшение условий жизни высасывала из староселенных территорий достаточное число людей. Уже после ликвидации лагерной системы переброска сотен тысяч человек на строительство гидроэлектростанций, огромных заводов или на Целину осуществлялась достаточно эффективно. Качество рабочей силы не почиталось проблемой, чему способствовало раскидывание технологических цепочек по территории всего Советского Союза, затраты на обеспечение производства людскими ресурсами не принимались во внимание, будучи вписаны в программы строительства и эксплуатации предприятий. Наконец, ревностно сохранялся принцип, согласно которому каждая область должна была обеспечивать себя зерном, что привело к чудовищному насилию над экономической целесообразностью сельского хозяйства.

Борьба между министерствами и ведомствами за ресурсы в целом подменяла реальное территориальное планирование, однако несколько положений пространственного развития были закреплены как догмы. Приближение производств к источникам сырья и опережающее обеспечение их электроэнергией. Стягивание населения к новым производствам, что, вместе с первым, означало увеличение населения Сибири, Дальнего Востока и Крайнего Севера, к чему следует добавить переброску русского и украинского населения в Среднюю Азию и на Кавказ. Специфически понимаемая модернизация сельскохозяйственного производства в Нечерноземье для компенсации его поступательной депопуляции уже в 60-е годы. Экономическая автаркия СЭВ — при постоянно возрастающей зависимости от экспорта нефти, газа, алмазов и золота и попытках распространить специализацию и кооперацию производств на все страны Содружества. С конца 50-х годов — стандартизация жизнеобеспечения, безотносительно к природным и этнокультурным условиям вместе с лозунгом выравнивания уровня развития по регионам СССР. Здесь же — попытка реализовать скороспелую концепцию так называемых агрогородов с искусственным закрытием множества деревень, опреде-

ленных как неперспективные. Сюда же следует отнести постоянно возобновляемое, но никогда не реализуемое требование сократить разрастание крупнейших городов, начиная с Москвы.

Сколько-нибудь значимых новых идей пространственного развития страны до начала «перестройки» не появилось, так как уже упоминавшаяся выше Единая схема расселения на территории СССР имела сугубо фантастический характер и никакого отношения к задачам управления иметь не могла. Тщательный анализ деятельности на низовом уровне территориального планирования (генеральные планы развития городов) показал, что обширная и дорогостоящая работа по составлению генпланов, включая пухлые тома аналитического материала, имела сугубо символический характер. Действительный строительный процесс в городах условно именовался «соответствующим генеральному плану», но развертывался *ad hoc* и в советские времена, не говоря уже о постсоветских. Так называемые проекты районной планировки, разработанные в советское время, так же имели скорее символический характер, поскольку в роли государственного заказчика для них выступало даже не ведомство, а подведомство — Госгражданстрой при Госстрое СССР. Без согласования с обкомом КПСС, равно как с десятками отраслевых министерств, такого рода схемы не имели операционального смысла, но когда согласования удавалось получить, то к моменту рассмотрения в Госплане социально-экономическая конъюнктура успевала измениться настолько, что предъявление заведомо устаревшей программно-проектной документации утрачивало смысл.

С формированием федеральных округов на этом управленческом горизонте территориальное планирование могло бы приобрести действительно новое качество пространственного развития. Однако территориальному планированию не нашлось места в своде функций федерального округа, тогда как традиционный лозунг выравнивания развития по регионам страны увенчивает обычный бюджетный торг между МЭРТ и администрациями субъектов Федерации.

Мышление региональных властей естественным образом склоняется к тому, что лучше всего определить как *оестествление* границ региона, поскольку их поле ответственности очерчено этими границами. Мышление в границах и границами блокирует проектную деятельность на макрорегиональном уровне уже потому, что любая идея кооперации между регионами или только их частями обычно отторгается в силу «естественного» ухода от излишней сложности. В начале 1990-х годов межрегиональные ассоциации (Сибирское соглашение, к примеру) пытались переломить ситуацию, но далее деклараций не продвинулись. До 2000 г. регионы стремительно огораживались, разрывая естественные рыночные связи. Пожалуй, только в разработке концепции развития Кировской и Псковской областей с активным участием ЦСР «Северо-Запад» и ЦСИ ПФО удалось преодолеть оестественность границ региона. В первом случае ряд подпрограмм построен с учетом потенциала связей с соседними областями (уникальность области в том, что она граничит с девятью соседями). Во втором — контекст московского и петербургского полей экономического тяготения, равно как соседство с новыми членами

ЕС, определили логику вычленения приоритетов. Сходные по идеологии работы – в аналитическом срезе – выполнялись географами, но результаты исследований оставались в сфере сугубо академической науки. Вместо действительного социально-экономического и социально-культурного микрозонирования, региональные администрации предпочитают номинально признавать физико-географическое зонирование территории, относительно связанное со структурированием хозяйства. Наконец, мышление в границах региона не настроено на то, чтобы стимулировать сетевые и кооперационные связи между административными районами, поскольку привычная «пирамидальная» конструкция управления и статистического учета не приемлет такого рода конструкции как норму. Специальный проектный семинар, организованный автором с восемью районами С-З угла Кировской области в ноябре 2004 г., с участием губернских властей, и давший весьма продуктивные результаты, является исключением из правила. Первое и второе ограничения накладываются взаимно, так как хозяйственное микрозонирование (в частности, покупательная активность жителей) охватывает соседние административные районы, принадлежащие соседним регионам, в тех случаях, когда транзит не затруднен.

Задача формирования институтов пространственного развития не была вписана в наличную схему вертикали исполнительной власти и не встроена в региональный рисунок управления. Если обратиться к Федеральным целевым программам, включая ФЦП «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (на 2002 – 2010 годы и до 2015 года)», мы обнаруживаем достаточно любопытные вещи. Резонно обратить внимание уже на наименование программы – речь идет не о сокращении разрывов в доступе к благам, даже не о сокращении разрывов в душевом потреблении (включая условия жизни), но о сокращении различий, что противоречит целям стратегического развития, невозможного без усиления различий между лидерами и аутсайдерами, происходящего естественным, рыночным путем. Разумеется, это не означает отказа от смягчения последствий через социальную политику, но предполагает четкое разведение схем функционирования и схем развития. Никакими усилиями воли невозможно уменьшить различия между затратами на душу, как работающую, так и неработающую, в Магаданской области и в Краснодарском крае, между типом трудовой этики в Карачаево-Черкесии, в Псковской и в Тюменской областях, и т.п. Невозможно проводить эффективную политику стратегического развития, не вкладывая существенные добавочные средства в ядра инновационной экономики, что недурно осознают те из губернаторов, кто имеет за плечами опыт эффективного бизнеса, как, к примеру, А. Хлопонин (Красноярск) или О. Чиркунов (Пермская область). При этом ясно, разумеется, что такие губернаторы выступают за своего рода колонизацию наиболее сильными регионами отставших территорий, прежде всего стремясь сохранить ресурсы у себя, но принцип колонизации, всегда игравший существенную роль в эволюции России, действительно не утратил своей целесообразности – вопрос лишь в модели колонизации.

Задача относительного сокращения разрывов в уровне жизни по регионам несомненно значима и продолжает обостряться вследствие того, что ве-

личина таких разрывов продолжает нарастать. Авторы программы либо не стремились осознать, либо не пожелали предъявить качественное отличие между макрорегионами (Юг, Север, Дальний Восток), работа с которыми предполагает уровень макрорегиональных же программ, и отдельными субъектами федерации, в каждом из которых срабатывает уникальный комплекс причин депрессивности отдельных населенных мест и их групп. Если первый блок нуждается в федеральных действиях, имеющих организационный и экономический характер, то во втором случае проблема имеет явную политическую окраску. Вопрос о банкротстве регионов и введении внешнего (федерального) управления выходит за рамки компетенций координатора программы (Минэкономразвития), вследствие чего сама природа программы оказывается однобокой и существенно искаженной. Иными словами, главное в том, что, вопреки конструкции программы, *люди живут отнюдь не в субъектах федерации, а в поселениях*, перепады между которыми внутри одного субъекта близки к перепадам между регионами, а в большинстве регионов существенно выше, что указывает более на роль команд управления, чем на так называемые объективные условия. Относительное выравнивание плотности и качества базовых инфраструктур и увеличение равенства доступности благ через эту меру – вот, что могло бы быть действительным содержанием программы, но в этом случае порегионная схема годится лишь для учета эффектов, тогда как программно-проектная часть должна исходно иметь межрегиональный характер. В связи со сказанным периодически муссируемый вопрос о реконструкции административно-территориального устройства страны приобретает иную форму. Нет сомнения в том, что буквальная реализация принципа самоопределения наций, воспринятая большевиками от немецких социал-демократов, в организации Советского Союза, несла в себе мину замедленного действия. Нет сомнения в том, что окраска федерализма в этнические оттенки, унаследованная Российской Федерацией, существенно ослабляет единство страны. Тем не менее, в среднесрочной перспективе приходится считаться с тем обстоятельством, что место культурной автономии экстерриториального характера до настоящего времени занимает этнокультурная территориальная автономия, порождающая конфликты вокруг так называемых титульных наций и титульных языков. Главная беда, как представляется, заключается в том, что в современной России сохраняется унаследованный от Советского Союза принцип совмещения границ – административно-учетных и функциональных. Этот принцип был терпим, пока его действие отчасти компенсировалось монолитностью конструкции КПСС, однако при исчезновении такого каркаса действие принципа теряет обоснованность.

Механическое объединение нескольких регионов, осуществляемое сейчас лишь в отношении национальных округов, не может рассматриваться как универсальная модель без существенных потерь политического и социально-экономического характера. С одной стороны, ряд субъектов Федерации в ближайшее время утратит жизнеспособность по мере демографического сжатия России. С другой стороны, необходимо видеть важность сохранения статуса крупнейших центров, будь то Ульяновск, Тверь, Псков, Киров или Пенза, так как любое сокращение числа статусно признанных центров

означает неизбежное торможение инновационных процессов. Наконец, гипотетическое объединение субъектов Федерации целесообразно только в том случае, если схема регулирования хозяйственных отношений развития обособляется от схемы реализации бюджетных обязательств государства в социальной сфере, т.е. от схемы функционирования.

Представляется, что государственное планирование развития инфраструктуры экономики осуществимо сколько-нибудь эффективно только в том случае, если его объектом являются надрегиональные (межрегиональные) территориальные системы и связи, что означает придание статуса федеральных по преимуществу только тем целевым программам, которые имели бы своим основанием такие объекты. Макрорегионы программирования могут не совпадать по границам для различных инфраструктур, тем более что макрорегионы планирования экономической деятельности частных корпораций в большинстве случаев не совпадают с государственным планированием. Ареалы действия социальной политики государства по федеральным обязательствам должны быть отстроены по соображениям технологической эффективности, что в отдельных случаях может приводить к совпадению с современными границами регионов, а в других предполагает их укрупнение или, напротив, расчленение. Это тот не слишком частый случай, когда давний американский опыт может быть использован почти без изменений. Университетские округа целесообразно отстраивать от научно-учебного потенциала наличных дееспособных центров, и ареалы их действия не могут быть предопределены сверху, что создает возможность качественной конкуренции между центрами инновационной деятельности. Учитывая этнокультурное многообразие территориальных ситуаций, полицейские и школьные округа должны быть отстроены от сочетания технологической эффективности с ареалами этнокультурной определенности и т.д. При таком подходе, в ходе уточнения распределения полномочий между уровнями власти, нынешние регионы должны постепенно стать ареалами прежде всего информационной сборки территории, и в этом случае вопрос их сохранения де-юре со временем утратит остроту.

В категориях управления развитием на территории страны масштабирование не принимается во внимание за исключением крупнейших объектов гидротехнического или транспортного строительства, отчасти – управленческой деятельности крупнейших корпораций. Более или менее точные карты представленности бизнеса в регионах есть, однако скорость изменений отношений собственности пока еще обгоняет возможности мониторинга. Макрорегиональный горизонт действий присутствует в государственном управленческом алгоритме скорее символически («Севера»), либо заужено отраслевым образом (военные округа). ЮКОС, Лукойл, РАО ЕЭС начали отстройку собственной макрорегиональной схемы политик развития или свертывания на территории страны, но пока еще в масштабности отдельных поселений. Становление экологического понимания и его институционализация в Министерстве природы встроены в алгоритм управленческого мышления единственно через признание роли экологической экспертизы, т.е. скорее как «фильтр» на пути инвестиционного проектирования, чем как его органический элемент. Отсутствие неперменной нормы

масштабирования приводило и приводит к весьма существенным последствиям. Так, дискуссия вокруг определения окончательной отметки Чебоксарского водохранилища затянулась на десятилетия прежде всего потому, что объектом рассмотрения при строительстве ГЭС был отрезок поймы Волги как физико-географический объект, тогда как политэкономический контекст балансировки интересов трех регионов (Чувашии, Марийской АССР и Горьковской области) не был принят во внимание. Последствия в виде утраты исторической среды обитания луговых марийцев, потери обширного хозяйства заливных лугов, подтопления лесов в бассейне Ветлуги и старинных городов правобережья Волги, достаточно хорошо известны.

На территории региона масштабирование практически не используется, и объекты, будь то административные районы, отдельные поселения или отдельные предприятия, обычно представлены в виде табличной строки, вне своего природного и социального контекста. Лишь обострение конфликтных ситуаций заставляет в отдельных случаях обращать внимание на пространственный контекст подобной «строки». Весьма характерным примером может служить ситуация в Карачаево-Черкесии: энергетические комплексы верховья Кубани, не принадлежащие республике, с учетом заилренности каналов, привели к подтоплению как поселений, так и сельскохозяйственных угодий, с значительными потерями для экономики; поскольку ущерб не компенсируется, жители республики однозначно считают положение несправедливым и не оплачивают поставки энергии, что в свою очередь приводит к финансовым потерям энергетиков, так что порочный круг замыкается. Неверное очерчивание объекта управления, вследствие неверного масштабирования поля ответственности, приводит к разрушительным последствиям. Так, трактовка правительством Москвы территории как «острова», вне практического учета пространственного контекста и без отстроенной системы договорных отношений с Московской областью, привела к тому, что направления дальнейшего развития агломерации надолго заблокированы внесистемной коттеджной застройкой, так называемый зеленый пояс столицы практически уничтожен, тогда как форсированное применение модели многоэтажной застройки оправдывается «нехваткой земли».

Уровнем ниже, в районном горизонте управления, мы сталкиваемся с полной запутанностью масштабов. Федеральные земли и предприятия – аэродромы, полигоны и военные городки, заповедники, крупные государственные предприятия и их очистные сооружения и т.п. – присутствуют в виде отдельных строк в ведомственных таблицах, в виде «точек» на карте страны и, с точки зрения районных администраций, являются «белыми» пятнами (за исключением периодических или затяжных конфликтов на границах). Крупные частные предприятия, как правило, принадлежат внешним владельцам и присутствуют в виде строк уже в их собственных таблицах и «точек» на функциональных картах их деятельности. Города областного подчинения в большей, а самостоятельные муниципалитеты – в меньшей степени являются «белыми пятнами» на карте района, и отношения между ними выстраиваются либо неформальным образом, либо через региональный управленческий горизонт. Детализация договорных отношений, как правило, не обнаруживается. Межрайонные связи, разумеется, учитыва-

ются в обыденной практике, однако никак не представлены формальным образом. Замкнутость школьных или медицинских сетей одновременно на администрации сельских округов, районов и субъекта федерации создает высокую степень масштабной неопределенности ответственности, которая отчасти преодолевается неформальным образом. В настоящий момент необходимо также считаться с тем, что с 2006 г., при введении новой редакции Закона об основах местного самоуправления с его новациями (поселенные муниципалитеты от 1000 жителей, городские округа, муниципальные округа) неизбежно последует грандиозное усугубление масштабной неразберихи, с тем что районы могут практически остаться без денег.

На низовом уровне освоенность или, напротив, неосвоенность принципов и технологии пространственного развития имеет чрезвычайно существенную роль, поскольку выработанная десятилетиями привычка воспроизведения государственной модели сверху донизу все еще действует, так что объекты управления и здесь обычно воспринимаются как строки и точки, не имеющие ни пространственного измерения, ни пространственных связей. Опыт проведения проблемно-проектных семинаров в поселениях и сельских округах, накопленный автором, во всяком случае позволяет утверждать, что как представители администраций, так и руководители предприятий или учреждений не обладают целостной социально-пространственной картиной на уровне поселения и тем более района. Эта целостная картина замещена избирательными, функциональными связями определенного множества функциональных мест, тогда как видение территории как целого и, соответственно, ресурсного поля территории отсутствует.

Итак, при движении сверху вниз мы имеем дело с последовательным нарастанием неопределенности, что в техническом смысле «компенсируется» за счет централизации управленческих действий, неизбежно приобретающих личностную окраску. При встречном восхождении по масштабным уровням мы наблюдаем процесс постадийного обеднения информационного потока. Хотя неоднородность освоенного пространства существенна повсюду в мире, в современных российских условиях мы имеем дело с экстраординарной интенсивностью ее выражения. Не будет преувеличением сказать, что многоукладность российской жизни сегодня такова, что поселения, отстоящие одно от другого на полсотни километров и менее, нередко пребывают в разном историческом времени. Более того, такого рода неоднородность продолжает возрастать. Детализованные исследования по административным районам ряда областей и республик позволяют выделить высокую меру неоднородности развития на их территории даже в тех случаях, когда по принятой неформальной классификации мы имеем дело с депрессивным районом в пределах депрессивной области. Уже при обработке сведений по сельским округам на уровне районной администрации происходит усреднение, за счет которого в дальнейшем область может оперировать лишь малоинформативными средними величинами. Так, скажем, в Лаишевском районе Татарстана миграционный поток 2002 г. был достаточно велик (порядка 4,5% населения района), но для того чтобы определить, в какие и из каких сельских округов происходили перемещения людей, требовалось поднять первичную информацию по всем сельсоветам в отдельности. Такого рода информация собира-

лась в течение тридцати лет в сфере академической науки, что ни в малейшей степени не принималось во внимание при принятии управленческих решений. В то же время, поскольку число выехавших из района и въехавших в него практически совпали (порядка 1000 человек), миграционный баланс, переданный в республиканскую администрацию, дал «нуль». При подъеме на ступень масштабности происходит дальнейшее усреднение, т.е. обеднение информации. Так, в пределах Московской области, которая – как целое – имеет один из наивысших рейтингов среди регионов страны, мы регистрируем ускоренный упадок какого-нибудь Шаховского района, преобразование районов ближнего вокруг Москвы пояса в зону жилого фонда Москвы, и быструю, модернизацию Егорьевского района – за счет размещения в нем шести производств с зарубежным и смешанным капиталом. Институт географии РАН представил детальную информацию такого рода институту Мособлпроект (2003 г.), однако эта информация не была востребована в связи с тем, в частности, что проектировщики сохранили «натуральное» представление об объекте планирования. Такую же картину мы найдем в Нижегородской губернии, где пребывающий в упадке Дзержинск не слишком удален от сбалансированного Кстова или модернизирующегося Бора и т.д. по всем территориям, за частичным исключением полностью депрессивных.

На региональном уровне драматические по интенсивности перепады такого рода совершенно нивелируются статистикой для передачи на федеральный уровень, вследствие чего, в частности, исчезает возможность своевременного улавливания и картографического отображения как взаиморасположения точек роста соседних регионов, так и депрессивных зон, охватывающих группы административных районов (или только их частей), относящихся к разным субъектам федерации. Как уже отмечалось выше, постановка вопроса о выравнивании уровня развития по регионам неверна по существу, препятствуя сильным игрокам играть роль самостоятельных источников развития для других регионов. Однако, даже условно приняв эту традиционную посылку, мы должны констатировать, что задача управления выравнивающими действиями может быть эффективно построена только в том случае, если от оперирования *только* регионами мы перейдем к оперированию на субрегиональном и одновременно межрегиональном уровне. Оба эти движения необходимо в дальнейшем соединить на уровне региональной системы планирования, произведя соответствующее картирование территории страны. Основой для него становится экологическая и социально-экономическая целостность макрорегиона – таким образом, основой оказывается положительное знание как безусловного, естественнонаучного, так и относительного, социального содержания. Более того, формирование положительного знания о макрорегионе способно создать демпфирующее, компенсаторное поле управленческой работы, которое позволит сохранить преемственность управления и в случае изменения числа и границ субъектов федерации, что очевидным образом имеет принципиальное значение.

Примером предмета такого положительного знания могут успешно выступить «вторые» города в субъектах федерации. Можно не во всем соглашаться с В. Каганским, когда в своих очерках в «Русском журнале» он трактует все пространство новой России как инверсионное по отношению к пространству



СССР, однако его внимание ко вторым городам совершенно оправданно. «...Вторые города, сопоставимые по многим параметрам с первыми, то есть центрами регионов, не несут бремени регионов (им не надо финансировать регионы), они куда менее регионализированы, нежели центры. Поэтому их экономика эффективнее (в том числе и эффективнее приватизирована), а сами вторые города обнаруживают все признаки экономического роста, основанного на производстве, тогда как наблюдаемый “бум” региональных столиц во многом основан на больших объемах перераспределения внутри региона ресурсов, “достающихся” его центру». Исследования в Поволжье полностью подтверждают выводы автора, существенно расширяя его список. Более того, отсутствие ярко выраженного «второго» города в некоторых субъектах федерации (в ПФО это Мордовия, Чувашия, Пермская область) заставляет с особым вниманием отнестись к «третьим» городам как в них, так и там, где «вторые» города проявлены ярко. К таким «третьим» городам следует отнести Бузулук и Медногорск в Оренбуржье, Соликамск-Березники и Чайковский в Пермской области, Вятские Поляны – в Кировской, Арзамас – в Нижегородской, Рузаевку – в Мордовии, Нижнекамск и Альметьевск – в Татарстане и т.п. Вычленение классов «вторых» и «третьих» городов из совокупности районных центров позволяет качественным образом перереструктурировать пространство регионов, равно как и редких межрегиональных узлов урбанизации (Алатырь – Ардатов, Чайковский – Воткинск – Нефтекамск), «отсутствующих» на карте страны в ее управленческом измерении.

Неоднородность пространства страны, признанная как ее неотторжимый признак, имеет принципиальное значение. Говоря огрубленно, резонно осуществить типологическое расчленение территорий по признаку потенциальной эффективности федерального вмешательства. Тип «узлы роста» в свою очередь расчленяется на подтипы. Тип «вторые города» и зоны их влияния (развитие здесь осуществляется крупным бизнесом и, как правило, не нуждается в федеральном вмешательстве). Тип «третьи» города и зоны их влияния (развитие осуществляется, как правило, средним и малым бизнесом, и нуждается в поддержке инфраструктуры). Тип «точки роста» в административных районах (развитие осуществляется, как правило, средним и малым бизнесом, и нуждается в поддержке преимущественно финансовой инфраструктуры). Тип «зоны равновесия», в которых можно говорить об относительно устойчивом самоподдержании населения, при медленном росте потребления и (отчасти) производства, слабо поддающегося выявлению в официальном измерении. Характер этих зон столь заметно окрашен этнокультурными традициями, что говорить об их дальнейшей классификации преждевременно – в настоящее время их целесообразно рассматривать как индивидуальные целостности, и к каждой подходить в проектом зале. Внимание к «зонам равновесия» особенно существенно, поскольку обычно их смешивают со слабо развитыми или реально депрессивными зонами в некое неразличимое целое, что является грубой ошибкой. В большинстве случаев «зоны равновесия» способны удерживать баланс между образом жизни и уровнем жизни, что позволяет бесследно поглотить любой объем внешних средств. Депрессивные зоны, в отличие от зон равновесия, в целом характеризуются поступательным ухудшением состояния и, в силу множества причин, настолько

прочны вошли в положение «черной дыры», что без поддержки извне оказываются на грани социальной катастрофы, или уже за этой гранью. Существенно, что, как показывают исследования, различия в уровне расходов домохозяйств между депрессивными зонами и «зонами равновесия» оказываются незначительными, тогда как максимум отличий приходится на социально-психологические условия, в которых видит себя территориальное сообщество. Авторы законопроекта о поддержке депрессивных территорий, представленного в Государственную Думу в сентябре 2004 г., оказались в плену заблуждений именно в силу того, что депрессивные зоны, слаборазвитые зоны и зоны равновесия не были различены.

С финалом ультралиберальной идеологии 90-х годов проблема планирования в государственном его измерении обострилась чрезвычайно. Попытки свести планирование к одному только бюджетному планированию оказываются явно неэффективными, тогда как так называемое народнохозяйственное планирование советского образца очевидным образом не может быть восстановлено ни в сильных, ни в слабых его характеристиках. Третьего пока еще предъявлено не было. Если цели в их наиболее обобщенном виде, вроде умножения ВВП, формулируются на политическом горизонте управления, то ни объекты, ни субъекты планирования не определены сколько-нибудь внятным образом. Ни отраслевые министерства до начала административной реформы, ни укрупненные министерства после ее начала не нашли еще той плоскости оперирования, на которой объекты управления и рамки регулирования были бы соотнесены прозрачным образом.

Само уже территориальное определение объекта планирования применительно к современной России (как и к любому иному государству) с необходимостью принимает вероятностный характер: в зависимости от содержания той или иной функциональной задачи определяются и границы ее контекста. Общее выражение «глобальный контекст» не имеет смысла за рамками политической риторики, так как принимает определенную форму в зависимости от того, идет ли речь об ориентации экспорта или, скажем, об экологии Балтийского моря. Отсутствие подобной пространственной рамки в сознании лиц, принимающих решения, приводит к тому, в частности, что программы инновационной экономики по-прежнему базируются лишь на наукоемком машиностроении, игнорируя наукоемкую агроиндустрию. Более того, относительная открытость границ для экономической деятельности, в отличие от закрытости тяготевшего к автаркии Советского Союза, означает теперь, что *любая точка на карте страны потенциально присутствует на картах, создаваемых внероссийскими субъектами действия*. С расширением масштабов покупки российскими компаниями производственных мощностей за границами России пространство экономического мышления окончательно перестает совпадать с пространством, оконтуренным ее границами. Наконец, вместо единого государственного планирования, в конкурентном поле совмещается теперь несколько горизонтов — крупных корпораций (государственных, частных и смешанных), сетевых структур, отдельных предприятий, региональных администраций и муниципалитетов, групп людей и индивидов. За последние десять лет наличие государственного планирования в этой схеме не отмечено и, скажем, программы реоргани-

зации РАО ЕЭС обсуждались и критиковались с любой точки зрения, кроме того, как и насколько эти программы могут воздействовать на удержание Дальнего Востока в целом, множества малых городов по отдельности.

Советская традиция выборочного использования некоторых инструментов территориального планирования предполагала однонаправленное движение «от общего к частному» — от единой схемы распределения производительных сил к схемам районной планировки и генеральным планам городов. Поскольку самодеятельность субъектов, за исключением политбюро ЦК КПСС, не предполагалась, в то время как ресурсная обеспеченность, включая человеческий капитал, полагалась безграничной, технология планирования могла сводиться к расчетным процедурам. В настоящее время мы имеем дело с качественно иной ситуацией: дефицит рабочей силы как таковой, не говоря уже о ее качестве, очевиден всем; финансовые ресурсы, учитывая объем социальных обязательств, недостаточны, а имеющиеся не вполне доступны; на территории страны действует множество относительно самостоятельных игроков. Однако замене технологии планирования мешает груз устарелых представлений, среди которых первичным служит стремление отождествлять процедуры управления и регулирования. Освобождению от этого навыка может содействовать обращение к принципиально иному опыту, однако его прямое использование в российских реалиях практически не осуществимо.

Как только мы отказываемся от признания крупного административного членения страны как единственного, «натурального» основания для постановки задач управления, нисхождение по масштабной линейке в сюжете планирования приобретает характер сложной интеллектуальной задачи. Только на карте мира можно прорисовать схемы глобальных связей, пронизывающих территорию России и отражающих интересы центров силы, отнюдь не всегда совпадающие с национальными интересами страны. Речь идет об экономике, но не только. Нам приходится считаться с тем, что и США и объединенная Европа заинтересованы в том, чтобы Россия не ослабевала до такой степени, чтобы на ее территории возникли мощные очаги напряжения, угрожающие экспорту нефти и газа, но и не усиливалась настолько, чтобы восстановить зону своего традиционного влияния и дорасти до реальной конкурентоспособности с Западом. Приходится считаться и с тем, что при всей фантастичности прожектов создания великого халифата, размах фундаменталистской пропаганды создает реальную угрозу, тогда как судьба Дальнего Востока все более зависит от перспектив Китая. К сожалению, это далеко не академические сюжеты, и тот факт, что Россия не пошла на необходимые жертвы ради серьезной работы над созданием транспортного коридора Восток — Запад как ведущего национального проекта, уже поставила этот проект под вопрос. Необходимо принять во внимание перспективу относительного успокоения, перспективу создания эффективной охраны транспортного коридора через Пакистан и Афганистан, добровольного или принудительного подчинения Ирана интересам США. Все это может уложиться в одно десятилетие, и тогда надежды на прокладку основного транспортного коридора через российскую территорию могут оказаться тщетными, вслед за чем будут утрачены не только доходы от транзита, но и

возможности прочного удержания приграничья с одновременным развитием городов, многие из которых утратили функциональную определенность.

При некотором сужении рамки, когда мы охватываем лишь соседние с Россией территории, в игру вступают иные факторы, оказывающие воздействие как на Россию в целом, так и на ее приграничные территории в особенности. Предварительные проработки к программе развития Псковской (выстраивается относительно С.-Петербурга и границ), Тверской (выстраивается все очевиднее вдоль трассы Москва – С.-Петербург) или Оренбургской<sup>2</sup> областей позволяют на частных примерах хотя бы увидеть характер общей проблемы. И все же эта проработка может быть только предварительной, поскольку над ней необходимо построение макрорегионального горизонта по основным направлениям международных связей России. Этот горизонт не совпадает с конструкцией федеральных округов, так как украинское или казахстанское направления связывают между собой части сопредельных округов, он не кратен ныне существующим регионам, так как захватывает по глубине едва ли не всю Европейскую и существенную часть Азиатской частей страны. Наконец, этот горизонт нуждается в особом типе межведомственного осмысления, завязывая на единую территориальную систему вопросы безопасности, международных отношений, социально-экономического и культурного развития.

Перед нами необходимость научиться жить на обширной территории при незначительном для нее и сокращающемся населении, что является собой вызов национальному самосознанию, веками настроенному на освоение все новых территорий. Для этого в первую очередь целесообразно отвлечься от административной регионализации страны и усмотреть ее сложно структурированную целостность. Чисто прогнозная схема достаточно бесспорна. Демографическое сжатие ускоряет процесс углубления различий, наращивает дифференциацию пространства как между регионами, так и внутри регионов. Независимо от наличия или отсутствия взвешенной политики пространственного развития, есть основания прогнозировать окончательное исчезновение останцев традиционной русской деревни в ее формате, искаженном советской эпохой, – повсеместно, за исключением Краснодарского и Ставропольского краев, где можно ожидать формирования агроиндустриальной схемы, управляемой крупными холдингами, базирующимися на сращении банков и региональной власти. Эта схема может свободно сочетаться с наличием крупных городов, и должна полностью устранить различия между малыми городами и селами (станциями или аулами). В русских областях, в отсутствие (маловероятного) притока иммигрантов из дальнего зарубежья, необходимо предвидеть исчезновение одного малого города из трех, так как на них все не хватит населения, что увеличит отток активных персонажей в крупные города и, прежде всего, в областной центр и во «второй город». Исчезновение русского сельского населения в республиках с преобладанием нерусского населения должно способствовать усилению

<sup>2</sup> Транспортная вертикаль, способная связать нефтехимические провинции от Перми до Казахстана, способна качественно изменить представление об этой территории, что, разумеется, до сих пор не рассматривалось на губернском уровне власти.

традиционалистских рисунков в региональной культуре за счет дальнейшей этнизации элит. Утрата населения малыми городами должна приводить к дальнейшей деградации их убогой инженерной инфраструктуры, равно как и недоразвитой инфраструктуры торговли – в том числе и за счет расширения активности крупных торговых сетей, а затем и франчайзинга. Это означает – в лучшем случае – отказ от вложения бюджетных средств в реконструкцию инфраструктур с неизбежным в общем случае преобразованием малых городов в «спальные районы» крупных (при допустимой дальности), функционирование которых базируется на самообеспечении в системе индивидуальной застройки.

Регионализация страны на ближайшие двадцать лет явственно должна отстраиваться от взаимоналожения экологических (физико-географических), экономических, социальных и политических схем. Необходимо увидеть первичность базового каркаса расселения и деятельности по отношению к территории и отрешиться от замороженности гигантизмом площадей, практически не пригодных для постоянного обитания. Если значительные территории Европейского Севера, Сибири и Дальнего Востока будут трактоваться в первую очередь как биосферный ресурс глобального значения и как ресурс экономического развития для будущих поколений (возможно, и будущих столетий), то даже такие привычные характеристики системы расселения, как плотность населения, должны быть пересчитаны заново. В самом деле, если пользоваться традиционной схемой, то плотность населения России составляет порядка 8,5 чел./кв.км, что представляется недопустимо малой величиной, пока мы не соотнесем ее с австралийской (2,3 чел./кв.км) или канадской (3 чел./кв.км). Ни Австралии, ни Канаде это обстоятельство не помешало создать эффективные экономики – в частности потому, что в этих обширных странах плотно заселенные земли представляют собой весьма незначительную долю территории. При всех достижениях современных технологий модернизация России нуждается в плотности населения хотя бы в 50 чел./кв.км. В ближайшие десять лет достичь подобной плотности можно только одним способом – осознанно пойти на депопуляцию периферийных районов в большинстве областей, понять, что эффект демографического сжатия отнюдь не должен приводить в ступор – напротив, целесообразно увидеть временные преимущества, которые обещает процесс уплотнения сети расселения.

Говоря о высвобождении из-под гнета представления о новой России как «останце» Советского Союза, мы должны понять, что по отношению к реконструкции системы расселения, являющейся основанием стратегического планирования, любая схема администрирования на территориях выступает как вторичная. Тем более так, что выражение «субъект федерации» для девяти из десяти регионов является более чем условным, коль скоро они хронически дотационные. Основные средства для функционирования регионов формируются ограниченным числом производств – в муниципалитетах, либо в добывающих «заимках», после чего перераспределяются через федеральный бюджет. Соответственно, регионы выступают в первую очередь как канцелярии по дальнейшему распределению бюджетных средств, во вторую – говоря обобщенно, как полицейские округа, и только в третью –

как зоны развития. На среднесрочную перспективу целесообразно исходить из того, что часть хозяйственного комплекса по-прежнему будет регулироваться централизованными системами, с контрольным пакетом в руках федерального центра, тогда как постепенно возрастающая часть – частными корпорациями, корпоративными сетями и отдельными частными предприятиями. Доля государственного бюджета в ВВП неуклонно будет сокращаться, вместе с этим должна сокращаться и роль региональных канцелярий по распределению бюджетных средств. По мере развития хозяйства, при сокращении населения и реконструкции системы расселения, значение подоходного налога на заработки граждан, налога на недвижимость, а вместе с этим и значение муниципальных бюджетов должно возрастать, в свою очередь, сжимая зону ответственности региональных канцелярий.

Если на место представления о программах развития регионов подставить представление о программах развития *узлов системы расселения и связей между ними*, то учетное значение приобретает результат – развитие на территории, так или иначе обозначенной как регион. При таком понимании отнюдь не принципиально, как именно проведены границы между регионами, так что на среднесрочную перспективу вполне целесообразно сохранить границы субъектов федерации как учетных единиц – отчасти по сентиментальным соображениям, во избежание излишних социальных напряжений. Единственным исключением могут стать те регионы, где по малолюдству и наследуемой, затяжной экономической слабости сохранение самостоятельной канцелярии чрезмерно обременительно для федерального бюджета. В любом случае, острота сюжета укрупнения регионов представляется искусственно раздутой.