

Системный подход к разработке стратегии пространственного развития региона (на примере Пермского края)

А. А. Климов

Пространственное развитие, как целевая установка и результат региональной политики является сложным процессом преобразования той или иной территории. В этом процессе и объект управленческого воздействия, и его субъект сами по себе сложны и неоднородны. Многие аспекты пространственного развития тесно взаимосвязаны с развитием не только конкретной территории, входящих в нее подсистем, но и развития больших региональных систем, государства в целом, а в ряде случаев и с международным развитием.

Пространственное развитие нельзя рассматривать вне конкретных исторических условий, без учета уровня развития тех или иных отраслей экономики, состояния общества, сложившейся политической системы, глобальных вызовов.

Сказанное, само по себе, свидетельствует в пользу системного подхода к разработке вариантов пространственного развития российских регионов. При этом, из-за существования ярко выраженных асимметрий в таком огромном и неоднородном государстве, как Российская Федерация, на наш взгляд, очевидна необходимость не только системного, но и строго индивидуального подхода при принятии как ключевых, так и частных решений, определяющих пространственное развитие российских территорий.

Вместе с тем, многие элементы проектирования пространственного развития, выработки региональной политики в отношении тех или иных территорий имеют универсальное значение. То же можно сказать и в отношении методик соответствующих преобразований. Иными словами, индивидуальный подход не исключает, а, напротив, предполагает использование известного набора средств и методов пространственного развития на основе научно-обоснованной и в значительной степени универсальной методологии. При этом важнейшее значение приобретает правильный набор традиционных и эксклюзивных инструментов разработки и реализации пространственного развития в рамках конкретной и осмысленной региональной политики.

В этой связи большое значение приобретает анализ и обобщение уже имеющегося опыта такого рода преобразований. Особенно большое значение приобретает опыт реализации уникальных по своему масштабу и новизне проектов.

Одним из них вне сомнения является процесс укрупнения российских регионов, начало которому было положено 1 декабря 2005 г. в связи с образованием нового субъекта Российской Федерации — Пермского края, путем объединения одноименной области и Коми-Пермяцкого автономного округа.

Автор был не только свидетелем, но и непосредственным участником данного процесса: от разработки политических, социально-экономических и правовых аспектов решений о создании нового края (2001–2005) до разработки вариантов его пространственного развития представленных в форме доклада новому краевому руководству на большой межрегиональной конференции в Перми 31 марта 2006 г.¹⁾

Предлагаемая вниманию читателя статья содержит ряд предложенных автором базовых элементов, положенных в основу как решения о создании Пермского края, так и при выработке вариантов его перспективного развития.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию России 25 апреля 2005 г. особо подчеркивается, что «субъекты объединяются не ради самого объединения, а ради оптимизации управления, более эффективной социально-экономической политики. В конечном счете — ради роста благосостояния людей». Этот тезис был на практике реализован при разработке федерального конституционного закона (ФКЗ) о создании Пермского края.

Первоначально идея объединения двух территорий была сформулирована в предложениях Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа. Цель объединения заключалась в том, чтобы за счет более высоко-развитой Пермской области стимулировать развитие отстающей, глубоко депрессивной автономии.

Вместе с тем, анализ показал, что наряду с Коми-Пермяцким округом на территории создаваемого края (в самой области) находится немало проблемных территорий, а их суммарная площадь составляет практически половину площади области. Таким образом, речь должна была идти о комплексном развитии обеих объединяемых территорий.

Именно так, в конечном счете, и была сформулирована главная цель объединения. В последствии соответствующие формулировки легли в основу ФКЗ о создании края и специальном указе Президента России, посвященному данному вопросу.

Подготовленная с нашим участием *концепция территориальной организации Пермского края* представляет собой руководящую идею, базовые принципы перспективной территориальной организации общества данной территории, выработанные на основе объективной оценки существующей

¹⁾ См.: Пермский край: от идеи к воплощению: Тематический сборник. Пермь, 2004; Климов А. Пермский край: программа на завтра. Пермь, 2005; Пространственное развитие Пермского края: проблемы и перспективы. Тезисы к докладу на Межрегиональной конференции 31 марта 2006 г. Пермь, 2006.

ситуации и формулирующие конечные цели процессов пространственного развития, а также перечень задач и механизмы, необходимые для решения в ходе реализации конкретной региональной политики.

Наряду с необходимостью постоянно заниматься балансом интересов между центром и регионами, регионом и входящими в его состав административными единицами, одним из направлений региональной политики является смягчение территориальных диспропорций, их негативных последствий. В тоже время региональные диспропорции есть не только результат разрушения некоторого порядка, но и необходимое слагаемое процесса развития.

С начала 2000 г. федеральный центр принимал активные меры по укреплению единства системы государственной исполнительной власти («властной вертикали»), созданию более однородной среды для экономической деятельности.

Для обеспечения выравнивания уровней жизни регионов в 2001 г. была принята целевая программа «Сокращения различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)». Но уже через четыре года, по признанию Министерства регионального развития, был «достигнут предел эффективности политики выравнивания». На основании проведенного Минрегионом РФ анализа предложено отказаться от практики механического подтягивания проблемных территорий до уровня «передовиков». При этом правительственные эксперты предложили сделать ставку на «регионы-локомотивы», призванные «вытянуть за собой всю страну».

Уральский экономический район, к которому относятся Пермский край и Коми-Пермяцкий округ (КПО), долгое время считался «индустриальным сердцем страны». Здесь интенсивно развивались важнейшие отрасли российской индустрии, в первую очередь — добывающей и тяжелой промышленности. Природно-климатические условия объективно сдерживали здесь развитие сельского хозяйства.

Кроме того, по существовавшим в советское время схемам размещения производительных сил зона Урала оказалась без развитого производства «товаров народного потребления». Пермская область (включая Коми-Пермяцкий округ) за весь период существования СССР традиционно относилась к Уралу, центром которого считался Свердловск (Екатеринбург), однако в связи с образованием указом Президента РФ в 2000 г. федеральных округов область и КПАО оказались отнесенными к Приволжскому федеральному округу с административным центром в Нижнем Новгороде. При этом роль многих уральских связей Прикамья сохранилась, но появились новые, главным образом административного характера.

Важная особенность регионов такого типа, как Пермский край, — наличие в них крупной ресурсной базы, прежде всего в виде полезных ископаемых. Индустриальное развитие этих регионов основано на глубокой переработке местных ресурсов, которая породила в них

мощную металлургию, химическую, нефтехимическую, деревообрабатывающую промышленность.

Вторая важная особенность — слабость аграрного сектора. Есть немало проблем и в социальной жизни таких регионов — высокая преступность, плохое состояние здоровья населения, общее невысокое качество инфраструктуры, как коммунальной, так и транспортной.

Российские регионы, подобные Прикамью, велики не только по численности населения, но и по размерам территорий. В пределах каждого из них наблюдаются большие контрасты между отдельными частями по уровню их социально-экономического развития, и это сильно осложняет в этих регионах как хозяйственную, так и социально-политическую жизнь.

Край находится на стыке между индустриально развитой Европейской Россией и восточной (преимущественно сырьевой) зоной страны. Через край осуществляются широтные связи западных регионов России с Сибирью и Дальним Востоком.

Территория края значительно удалена от государственных границ России. В прошлом этот фактор позволял развивать здесь крупные оборонные производства. В условиях активизации международного сотрудничества удаленность территории находящейся в глубине материка от потенциальных потребителей ее товаров и услуг играет негативную, сдерживающую роль. Край располагается на западных склонах Среднего, Северного Урала и в Предуралье.

Особое значение для пространственного развития имела и продолжает иметь система рек, главной из которых является Кама. Реки, с одной стороны, обеспечивают естественные транспортные пути и позволяют обеспечить водными ресурсами промышленность, сельское хозяйство и жилищно-коммунальную сферу, а с другой — становятся естественными преградами для перемещения людей и грузов.

Немаловажный объективный фактор расселения и размещения производственных мощностей — наличие природных ресурсов. В этом отношении край является одним из крупных источников многих видов сырья (нефть, калийные соли, лес, титан, алмазы и др.)

С 1992 г. естественный прирост населения в крае прекратился и возросла его естественная убыль. Количество родившихся в расчете на 1 000 жителей стало меньшим, чем число умерших. На 1 000 трудоспособных в Прикамье приходится всего 305 человек «трудового резерва». Это меньше, чем в целом по стране (337 чел.) и Приволжском федеральном округе (339 чел.).

С 1998 по 2005 г. в Пермской области наблюдалась тенденция снижения притока населения, которая с 2002 г. приняла характер его выраженного оттока за пределы региона. Пермский край, как и большинство других крупных субъектов Федерации, имеет на своей территории существенные пространственные диспропорции практически по всем основным социально-экономическим показателям.

Даже если сопоставить территории, относительно равные по занимаемой площади и постоянному населению, диспропорции остаются высокими. Существующая дифференциация отражается на миграционных процессах внутри Пермского края.

К началу XXI в. помимо проблемного Коми-Пермяцкого автономного округа в качестве слаборазвитых территорий называются сельскохозяйственные районы запада, юга и юго-востока области. К депрессивным территориям относятся крупные северные районы (Красновишерский и Чердынский). Кризисной территорией считается зона Кизеловского угольного бассейна. Большая часть городов и районов Пермского края монопрофильны. Практически вся сельская местность края находится в кризисном состоянии.

Промышленное производство края и его экономика в целом находятся на стадии так называемого «индустриального общества», характерной для середины прошлого века. Такая структура входит в противоречие с требованиями постиндустриального общества, в которое развитые страны мира вступили в последнем десятилетии XX в.

Разительно изменяются внешние условия пространственного развития края, усиливаются процессы глобализации и интеграции. С 2007 г. Россия может стать членом Всемирной торговой организации (ВТО) и рассчитывает в обозримом будущем максимально интегрироваться в рамках общеевропейского пространства.

Членство России в ВТО и создание общеевропейского экономического пространства приведет к тому, что экономике Пермского края придется развиваться в более острой конкурентной среде. Цены на энергоносители могут быстро приблизиться к мировым. Та же тенденция проявится в тарифах на транспорте. Государству будет сложнее применять меры по «лобовой» защите собственного товаропроизводителя. Кроме того, повышение минимального уровня оплаты труда объективно вызовет рост производственных затрат.

Особое значение для развития экономики и социальной сферы имеет инфраструктура. А в ней одно из ведущих мест занимает транспортная сеть. Пермский край по густоте автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием находится на 49-м месте в России. Это объективно осложняет внутреннюю мобильность населения, снижает возможности деловой активности на значительных территориях.

Сложившаяся транспортная схема Прикамья возникла в ходе ускоренной индустриализации советского периода, в условиях директивной, плановой, жестко централизованной экономики. В результате центром всей политической, экономической, социально-культурной жизни стал город Пермь, вокруг которого и выстраивались все основные внутренние региональные связи, сформировалась Пермская агломерация.

Транспортная схема края в настоящее время напоминает Андреевский крест (X). В центре креста находится областной центр. Нижняя часть креста идет с одной стороны к юго-западным соседям Пермского края

(Удмуртия) и проходит через город Чайковский с прилегающими территориями. Другая линия направлена в сторону Екатеринбурга и проходит через город Кунгур.

Верхняя часть креста своей правой частью направлена от Перми в сторону Березниковского ареала, через Горнозаводский старопромышленный район. Левая линия обращена в сторону западных соседей Прикамья (Кировская область и Татарстан, далее на Москву) и также ведет к административному центру Коми-округа — городу Кудымкару.

Особое значение для понимания современного этапа развития Прикамья и его перспектив в обозримом будущем имеет анализ проблем, связанных с объединением Пермской области и КПАО.

В 1925 г. Президиум ВЦИК постановил выделить Пермский край в особый национальный округ, подчинив его Уральскому исполкому. В 1938 г., в связи с разукрупнением Уральской области, Коми-Пермский национальный округ оказался в составе Пермской области (площадь КПАО составляет около 1/5 территории области, население — около 5 %). А с момента принятия последней советской конституции (1977) до 1 декабря 2005 г. округ именовался автономным.

Основу экономики КПАО составляла заготовка древесины. Около 90 % объемов заготовленного леса перерабатывалось вне округа, главным образом на предприятиях Пермской области. Древесина сплавлялась к местам переработки по многочисленным рекам. Это был самый дешевый способ транспортировки, но именно он оказался главным сдерживающим фактором в развитии дорожной сети КПАО.

На протяжении многих десятилетий КПАО являлся по существу лесосырьевой базой областных перерабатывающих предприятий за пределами округа. Учреждения социальной сферы также были замкнуты на пермские вышестоящие организации. Финансирование из областного бюджета позволяло поддерживать и в какой-то степени развивать социальную сферу КПАО.

В начале 1990-х гг. в России разразился глубочайший социально-экономический кризис. Его последствия в КПАО стали одними из самых разрушительных в стране. Запрет молевого сплава леса сделал (из-за возросших транспортных издержек) их древесину неконкурентоспособной. Пермская область в условиях кризиса уже не могла компенсировать округу все необходимые расходы на поддержание его социальных объектов. Даже те товары (включая лес), которые округу удавалось реализовать, продавались, как правило, ниже уровня себестоимости.

Вскоре это привело к развалу былой системы лесозаготовок. Ее объемы упали в 5 раз, что предопределило кризис в сопутствующих отраслях. Бюджетный дефицит территории стремительно возрастал. Уровень жизни людей в округе оказался одним из самых низких в России.

За годы «раздельного» существования экономика округа так и не смогла стать самостоятельной. Вместе с тем помощь федерального центра с каждым годом усиливалась в округе иждивенческие настроения. За десять

лет (1993–2003) дотационность округа возросла с 30 до 85 %. По мере углубления разрыва в уровнях жизни области и округа активность сил, которые все настойчивее требовали «воссоединения округа с Пермской областью», нарастала. В 2003 г. Президенту Российской Федерации было направлено совместное обращение властей области и округа о намерении объединиться в новый субъект Федерации с целью ускорения социально-экономического развития данного региона.

На основании результатов проведенного в регионе референдума был принят федеральный конституционный закон (ФКЗ), где была зафиксирована необходимость сохранения территориальной целостности в границах КПАО. ФКЗ придал этой территории особый статус («для решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования и национальной культуры»).

Создание края дает возможность не только формальной «смены вывесок», о чем обычно ворчат скептики. Появление нового субъекта Российской Федерации — уникальная возможность стратегического выбора, начиная от принятия нового Устава края и заканчивая разработкой основ его долгосрочного социально-экономического развития.

В конце XX в. на территории Прикамья пермскими учеными было выделено 14 социально-экологических районов: Пермско-Краснокамский, Добрянско-Ильинский, Березниковско-Соликамский, Чердынский, Красновишерский, Кизеловско-Губахинский, Лысьвенско-Чусовской, Кунгурский, Октябрьско-Уинский, Чернушинско-Куединский, Чайковско-Осинский, Верещагино-Очерский, Юсьвинско-Кудымкарский, Кочевско-Гайнский. Это районирование было разработано более 10 лет назад, но, как показали дополнительные исследования, во многом остается актуальным и в 2005 г.

Если классифицировать существующие муниципальные образования по особенностям сложившейся к 2006 г. социальной ситуации, то условно можно выделить пять основных групп. К первой группе относятся четыре муниципальных образования, социальную ситуацию в которых можно определить как относительно благополучную — города Пермь, Березники и Соликамск, а также Чайковский район. В этой группе особо выделяется краевая столица, социальная ситуация в которой по большинству параметров заметно лучше, чем в других муниципальных образованиях края.

Во вторую группу муниципалитетов с нормальной ситуацией в социальной сфере вошли город Кунгур и Губахинский, Краснокамский, Осинский, Пермский районы.

Третью, самую многочисленную группу муниципалитетов составили Александровский, Березовский, Большесосновский, Верещагинский, Горнозаводский, Добрянский, Красновишерский, Куединский, Кунгурский, Лысьвенский, Нытвенский, Ординский, Очерский, Сивинский, Соликамский, Уинский, Частинский, Чернушинский, Чусовской районы. Социальная ситуация в этой группе отличается наличием целого ряда серьезных проблем.

Еще более сложная — по многим параметрам критическая — социальная ситуация в четвертой группе муниципальных образований, куда надо отнести Бардымский, Гремячинский, Еловский, Ильинский, Кишертский, Октябрьский, Оханский, Суксунский, Усольский, Чердынский районы. Экстремальная социальная ситуация сложилась в таких муниципальных образованиях, как Карагайский и Кизеловский районы, Коми-Пермяцкий округ.

По всей видимости, при условии инерционного развития названные зоны будут сохраняться, консервируя в себе сложившиеся диспропорции и продуцируя в той или иной степени имеющиеся проблемы социально-экономического развития Прикамья.

Воздействие внешних факторов будет постепенно трансформировать сложившуюся ситуацию, но адаптация к переменам будет происходить болезненно, со значительными экономическими, социальными и даже политическими издержками. Если не принять активных и масштабных упреждающих мер, то, например, вступление России в ВТО может угнетающим образом подействовать на большую группу предприятий Запада-Урала.

Так, согласно расчетам экспертов Мирового банка, после полномасштабного включения России в ВТО ожидается сокращение занятости в машиностроении на 13 % и снижение объемов производства в этой чувствительной для Прикамья отрасли на 12 %.

Поскольку многие предприятия «группы риска» являются градообразующими, то в условиях низкого уровня диверсификации производства у значительного числа муниципальных образований возрастает вероятность заметного обострения ситуации. В конечном итоге, инерционное пространственное развитие (без требуемых коррективов) может вызвать в 2008–2012 гг. не менее тяжелые последствия, чем экономический кризис начала 1990-х гг.

Политика «выравнивания» неоднократно использовалась как в нашей стране, так и за рубежом с целью снять или существенно смягчить территориальные диспропорции, максимально сблизить социально-экономические уровни развития населения на различных территориях. В период первичной индустриализации в СССР была использована политика выравнивания социально-экономического развития регионов, основанная, в том числе, на изменении ранее сложившейся схемы размещения производительных сил.

В постсоветское время политика выравнивания строилась в первую очередь за счет перераспределения бюджетных средств через разнообразные фонды и схемы «выравнивания бюджетной обеспеченности». Однако компенсация дефицита собственных доходных источников (особенно на текущие нужды), как правило, приводила к увеличению дотационности бюджетов территорий-реципиентов, нарастанию там иждивенческих настроений и снижению стимулов к развитию территорий-доноров. Про-

должение политики формального «выравнивания» не приводит к коренным позитивным изменениям.

Выравнивание за счет существенного изменения схемы размещения производительных сил в условиях рыночной экономики представляется достаточно сложным процессом, требующим огромных единовременных финансовых затрат, в том числе и за счет бюджетов.

Важное место в пространственном развитии любого региона продолжает иметь расположение его административного центра. Перемещение его на другую территорию, а также децентрализация управленческих функций является одним из механизмов политики выравнивания.

Концентрация населения и производства в Перми шла очень высокими темпами. Объективные данные позволяют говорить о значительных диспропорциях в крае между его административным центром Пермью и остальными территориями. Названные диспропорции накладывают негативный отпечаток на жизни самих пермяков. Гипертрофированное развитие Перми в той или иной степени беспокоит как местных политиков, так и жителей иных регионов края, вызывает дополнительный рост социальной напряженности между «богатым центром» и «бедной провинцией».

Если принять во внимание нарастающие угрозы и новые вызовы, обусловленные избыточной концентрацией населения, производственных мощностей и управленческих функций в Перми, то следует наметить и принять в обозримой перспективе превентивные меры. Среди них наименее радикальные — искусственное сдерживание центростремительных тенденций при сохранении сложившегося статус-кво Перми. Теоретически возможны варианты децентрализации управления краем и (или) перенос административного центра в иное место (в новейшей истории РФ уже был перенос столицы Ингушетии из Назрани в Магас, как раз связанный с созданием нового субъекта РФ).

Пермь не всегда была административным центром региона. Возможности и последствия переноса административного центра края из Перми в постсоветской России обсуждаются не впервые. В процессе переговоров о создании Пермского края (2001–2003) рассматривался вопрос о месте расположения административной столицы края. В частности, назывался город Кудымкар. Этот город де-факто более 10 лет был административным центром субъекта Российской Федерации. Кудымкар находится в экологически чистой зоне и имеет возможности для своего пространственного развития за счет соседних земель.

Подобные предложения встретили резкий отпор. Говорилось, в частности, о больших затратах «на перенос столицы». Между тем вынос из Перми ряда излишних, нежелательных производственных мощностей вряд ли требует меньших затрат. Кроме того, речь может идти лишь о процессе, растянутом во времени и имеющем несколько этапов. Высвобождаемые в Перми площади имеют значительную стоимость, которая вполне способна возместить существенную часть затрат по переносу административного центра. Наконец, особый статус КПАО, закрепленный

ФКЗ, все равно требует усиления присутствия краевой власти (особенно исполнительной) в Кудымкаре.

В качестве альтернативного административного центра экспертами упоминается город Добрянка, расположенный в пределах часа езды на северо-востоке от Перми. Однако наличие здесь Пермской ГРЭС может исключить появление в ее окрестностях краевого административного центра по соображениям безопасности.

Еще один теоретически возможный центр — город Кунгур, который до 1917 г. был среди ключевых городов Прикамья, центром одноименного уезда. Отсюда наличие в городе объектов архитектуры, создающих необходимую атмосферу культурно-исторического центра. Кунгур имеет хорошую связь по автомобильным трассам с Пермью, городами Горнозаводской зоны, Березниками и Соликамском, югом края. Через Кунгур проходит Транссибирская железная дорога. В городе относительно благоприятная экологическая ситуация, он окружен сельскохозяйственным районом, который может обеспечивать потребности жителей в свежих продуктах животноводства и растениеводства. Имеющиеся промышленные предприятия не препятствуют формированию крупного административного центра. Вокруг Кунгура есть резервы для пространственного развития города. Но подобное перемещение краевого центра ослабляет его связь с обширными территориями западного Прикамья. Нет здесь и аэропорта. Кроме того, в районе Кунгура немало карстовых полостей, ограничивающих строительные возможности, а сам город в период паводков находится под угрозой наводнений.

Обсуждались и менее кардинальные смещения административного центра края в район Усть-Качки или в правобережную часть пермской агломерации. Плюсом переноса в правобережье можно считать сохранение всех преимуществ расположения центра края в Перми (особенно близости к транспортным узлам) и наличие относительно свободных площадок под строительство. Однако правобережная зона требует дополнительной дорогостоящей защиты от возможных наводнений. Кроме того, стоимость земли в черте Перми уже достаточно высока. Следовательно, стоимость строительства нового административного комплекса зданий может оказаться самой высокой из всех вариантов. К тому же в этом случае имеющиеся минусы Перми как административного центра края сохраняются практически в прежнем объеме.

Размещение в районе Усть-Качки нового центра также сохраняет многие минусы существующей ситуации (при меньшей стоимости сооружения административного центра, чем в правобережье). Однако в данном варианте улучшается экологическая ситуация для возможного краевого центра при сохранении его прежней транспортной доступности (с учетом модернизации автодороги Усть-Качка — Пермь). При этом необходимо предусмотреть меры защиты курортной зоны Усть-Качки от возможных негативных последствий в случае смещения в ее направлении центра административного управления краем.

Среди обсуждаемых идей — более значительное смещение административного центра на юго-запад, к границам города Чайковского. Этот вариант позволяет придать дополнительный стимул развитию юга края и может способствовать развитию экономической интеграции края в южном и юго-западном направлении.

Возможность расщепления отдельных столичных функций, варианты их размещения, формирование новых, вспомогательных центров власти во многом являются альтернативой смене дислокации краевого центра. Такого рода децентрализация существует в мировой практике.

ФКЗ о создании Пермского края также фиксирует распределение части «столичных» функций. В течение 2006 г. в Перми и Кудымкаре работают два законодательных собрания, обеспечивающих на равноправной основе законодательную (представительную) власть в крае. Суды краевого уровня фактически могут функционировать в Перми и Кудымкаре. Если добавить к этому принципиальную возможность расширения зоны действия краевых судебных органов Кудымкара на соседние с округом территории и размещение в Кудымкаре Уставного суда (его образование в крае возможно), то налицо реальная децентрализация судебной власти в регионе. Что касается территориальных органов краевой исполнительной власти, то они уже имеют свою особую структуру в Кудымкаре (глава окружной администрации и его аппарат).

Расщепление «столичных» функций способствует более равномерному распределению сил и средств, снимает избыточное напряжение с административного центра, ослабляет «провинциальный синдром» вне «главного города» края. Данная мера в какой-то степени способствует также росту демократических тенденций и ослаблению бюрократических начал в управлении. Разумеется, при этом усложняются некоторые технические процедуры, но в условиях бурного развития информационных технологий личное присутствие человека требуется далеко не всегда и не везде, центры управления становятся виртуальными.

В целом же мощных дополнительных внутренних источников, способных в обозримом будущем преодолеть сложившиеся социально-экономические диспропорции путем политики выравнивания, на территории Пермского края практически нет. Это не означает свертывания механизмов дотирования и субсидирования, особенно в части текущих расходов, но требуется существенная модернизация таких механизмов (в том числе с учетом территориального фактора), а также выработки более обоснованных подходов к единовременным вложениям финансовых средств (прежде всего бюджетных) применительно к конкретным территориям, группам территорий, зонам.

Говоря о пространственном развитии региона, необходимо рассматривать не только внутреннее, но и окружающее край пространство.

На севере край граничит с малонаселенной республикой Коми, в которой удельный вес ВРП на душу населения является наиболее высоким среди наших соседей. Однако оборот товаров и услуг между краем и этой

республикой минимальный, а транспортные связи еще слабо развиты. Наибольший объем экономических связей у Пермского края с соседней Свердловской областью. Но Прикамье по существу уже стало, в каком то смысле сырьевым придатком соседнего уральского региона.

Связи с еще одной развитой территорией-соседом — Башкортостаном — заметно слабее «свердловских». Соседи на Западе — республика Удмуртия и Кировская область — менее развиты по отношению к Пермскому краю. Несмотря на относительно хорошие коммуникации экономическая интеграция между двумя этими субъектами Федерации и Прикамьем невелика.

Практически на всем протяжении административной границы Пермского края малоллюдно, именно там, вдоль границ находятся многие проблемные территории, отличающиеся слабостью экономического развития, высоким уровнем депрессии.

При анализе вариантов и перспектив пространственного развития того или иного региона следует иметь в виду принципиальную возможность изменения его административных границ и статуса.

Согласно предложениям, опубликованным в последние годы, процесс интеграции российских регионов вполне может быть продолжен и расширен, причем с участием формирующегося Пермского края.

По одному из вариантов, предложенных экспертами Совета по развитию производительных сил при Минрегионе РФ и РАН, предполагается формирование Западно-Уральской губернии путем объединения Пермской области (включая КΠΑО) и Удмуртской Республики (с административным центром в Перми). Во втором варианте тех же авторов предлагается интеграция еще более масштабная: Пермский край, Республика Удмуртия, Республика Башкортостан и Оренбургская область (с административным центром в Уфе).

В последние годы были обнародованы и иные варианты, среди них: объединение Пермского края и соседней (менее мощной и развитой) Кировской области, а также включение Пермского края в административное подчинение Екатеринбурга (этот проект называют иногда «Уральской республикой»). Кроме того, публично обсуждалось создание крупного региона путем интеграции Пермского края и Республики Коми («воссоздание Перми Великой»). Ни один из перечисленных проектов пока официально не стоит на повестке дня.

Само по себе укрупнение территорий с участием Пермского края теоретически возможно, однако, степень целесообразности, объем, и характер последствий этих мер различен.

В прошлом территория Пермского края уже объединялась с нынешней Свердловской областью: вначале в форме Пермской губернии (с центром в Перми) в составе Российской Империи, затем непродолжительное время в Уральской области в составе РСФСР (с центром в Екатеринбурге). Историческое освоение этого края Московским царством проходило с севера (в том числе с территории нынешних Кировской области и Рес-

публики Коми). Этим же путем происходило обращение местных жителей в христианство. Отмечается также этническая близость финно-угорских народов — коренных жителей Пермского края, республики Коми, Удмуртии и, отчасти, Кировской области. Транспортная система во всех указанных направлениях существует. Есть и сложившиеся экономические связи между соседними территориями.

В период перехода от отраслевого к территориальному принципу управления в СССР Пермская область оказалась объединенной вместе с Удмуртией в рамках единого Совнархоза.

Исторически Западный Урал осваивался в «широтном» направлении (Чердынский, Соликамский, Кунгурский уезды). Широтное деление позволяло учитывать климатические особенности и рельеф местности, а также обслуживало движение людей и грузов из Европейской части России в Сибирь.

В XX в. транспортная сеть формировалась по иному принципу (в виде Андреевского креста, с центром в Перми). Большую роль в «меридиональном» векторе развития сыграла река Кама, транспортное значение которой возросло за счет молевого сплава древесины. Кроме того, строительство в конце XIX в. горнозаводской ветки железной дороги также стимулировало переход от широтного к меридиональному развитию. Сказанное в меньшей степени коснулось южных районов края.

В основе предложенного нами базового варианта лежит понимание того, что у края нет мощных внутренних источников, способных в обозримом будущем компенсировать сложившиеся социально-экономические диспропорции путем простой политики «выравнивания» текущей бюджетной обеспеченности. Кроме того, избыточная концентрация населения и производства в Перми, неравномерность развития территории края и перекосы в его межрегиональных связях требуют существенной корректировки.

Отсюда среди задач, решаемых базовым вариантом, на первый план выходят:

- разумная децентрализация управления;
- постепенное и взвешенное перераспределение производительных сил по территории края;
- создание и усиление перспективных осей развития с соответствующей корректировкой сложившейся инфраструктуры;
- формирование новых точек (зон) роста, адекватных требованиям постиндустриального общества и новой ресурсной конфигурации.

Подобный подход способствует повышению уровня жизни населения и обеспечивает рост конкурентных преимуществ края.

В чем же эти преимущества могут выражаться, прежде всего? Какой товар, производимый в крае будет всегда востребован, не требует слишком высоких затрат на перевозку, универсален и экономически выгоден? Применительно к Пермскому краю, на наш взгляд, это — энергия.

Край не только добывает нефть и производит нефтепродукты в больших объемах, не только транспортирует практически весь газовый поток из Сибири в Европу, но еще и производит значительные объемы электроэнергии на тепловых и гидроэлектростанциях.

По производству электроэнергии Пермский край занимает 8 место в стране, четвертое место в Европейской части России и второе место в Приволжском округе. Из соседних регионов по производству энергии край уступает только Свердловской области.

При этом в крае производится промышленная продукция, необходимая для нефтяной, газовой промышленности и электроэнергетики.

То есть создается основа для широкой диверсификации и кооперации внутри самого региона, с привлечением многих других отраслей.

Если учесть возможность пуска 4-го энергоблока Пермской ГРЭС, создания мощных подземных хранилищ газа вдоль магистральных газопроводов и принципиальную возможность размещения АЭС на севере Западного Урала, то вполне можно говорить о том, что энергетический кластер способен стать мощной базой социально-экономического развития края. Важнейшим элементом его пространственного развития.

При правильном подходе — Прикамье способно стать «энергетическим сердцем» Европейской части России.

«Энергетическая миссия края» (в широком смысле этого слова) способна сыграть роль ведущей региональной идеи, которая в полной мере корреспондируется с национальной энергетической идеей, провозглашенной Президентом страны в рамках председательства России в «Большой восьмерке» в Послании Федеральному Собранию России в 10 мая 2006 г.

В свете возможной «энергетической» миссии важно изменить подход к пермскому топливно-энергетическому комплексу, усилив акцент на максимально полную переработку углеводородного сырья в самом регионе.

Следует также иметь в виду, потенциальные возможности Пермского края в проведении научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в данной сфере, в том числе на основе особой экономической зоны (ОЭЗ).

Хорошую перспективу имеют разработки в сфере малой энергетики, альтернативных источников энергии, энергосбережения. В регионе есть возможности по подготовке кадров соответствующего профиля.

Энергетика не относится к трудоемким отраслям. Этот факт, в условиях дефицита трудовых ресурсов особенно важен.

В то же время вокруг предприятий энергетики может возникать большое число малых и средних предприятий, связанных с оказанием услуг для базовой отрасли и ее работников, имеющих, как правило, высокие доходы. Производственные мощности энергетиков занимают большие площади и имеют высокую стоимость. Это создает неплохую основу для местных и регионального бюджетов.

Сказанное, разумеется, не означает необходимости свертывания производства в других отраслях, традиционных для нашего края, хотя их доля в объеме растущего ВРП вероятно будет снижаться.

Межрегиональное развитие также способно сыграть для Пермского края важную стимулирующую роль.

Анализ показал, что высокий потенциал интеграционных связей Прикамья с соседними регионами имеется в четырех главных направлениях.

На Севере, вдоль строящегося северного транспортного коридора в направлении Сыктывкар—Архангельск, в среднесрочной перспективе может сформироваться устойчивая ось развития, берущая свое начало в Коми-Пермяцком округе. Этому может способствовать и кооперация в разработке лесных ресурсов, и освоение северных нефтяных месторождений силами пермских нефтяников, и строительство ЛЭП для поставок электроэнергии, необходимой Республике Коми для развития там собственной алюминиевой промышленности на базе месторождений бокситов.

На Западе могут быть сформированы две перспективные зоны межрегиональной интеграции: в направлении от западного Прикамья в сторону Кировской области; и в направлении от юго-западных районов края в сторону Удмуртии.

В обоих случаях для такого развития есть базовая транспортная инфраструктура: линии железной дороги, река Кама и автомагистрали. Республика Удмуртия уже является зоной действия крупного предприятия российского энергокомплекса — Пермтрансгаза.

Несколько месяцев назад это предприятия ввело в строй мощное подземное хранилище газа в Удмуртии.

С Кировской областью хорошей основой для интеграции может стать комплексное освоение лесных богатств. В том числе создание лесохимических производств. Есть возможности для кооперации с другими отраслями промышленности Пермского края.

На востоке перспективным может стать длинная ось, направленная от Горнозаводского ареала через Свердловскую область в сторону Ханты-Мансийска.

Основой каждой из четырех осей (зон) межрегионального пространственного развития должны стать специальные опорные базы — центры межрегионального развития (ЦМР).

Формирование ЦМР позволит оживить экономику прилегающих к ним территорий, развить здесь торговлю и сферу услуг, создать новые рабочие места.

Организационно-правовой основой межрегионального сотрудничества могут стать договоры между соседними субъектами Федерации, создание совместных консультативных и координационных органов, заключение договоров между соседними муниципальными образованиями.

Было бы полезно провести гармонизацию регионального законодательства, открыть на взаимной основе представительства края в соседних

регионах, сформировать совместные финансовые фонды, сообща вести строительство новых объектов межрегионального значения.

Для комплексного пространственного развития внутри территории края следует формировать центры внутрирегионального развития (ЦВР). Они должны располагаться в проблемных зонах, на стыках муниципальных образований.

В основе подобных центров могут быть самые разнообразные объекты. Например, в США новые крупные торгово-сервисные центры строились не в больших городах, а на пересечении загородных автомагистралей, что позволило американцам с одной стороны разгружать мегаполисы, а с другой развивать провинцию, возрождать депрессивные территории.

Неплохие возможности для ЦВР создают также центры, имеющие хорошую санаторно-курортную, спортивную, туристическую перспективу.

В создании эффективных ЦВР не всегда можно обойтись решениями на региональном, тем более местном уровне.

Так, развитию туристических возможностей Кунгура способствовал бы вывод оттуда учреждений пенитенциарной системы. Они были бы более уместны на безлюдном севере края, чем в памятниках истории и культуры. Хорошо бы вынести эти учреждения и из краевого центра. В подобных вопросах решения принимаются на федеральном уровне.

Среди институциональных мер пространственного развития часто называют формирование административных или управленческих округов.

Такой опыт в современной России есть. Даже Устав Пермской области также предполагал возможность формирования подобных округов еще 10 лет назад.

ФКЗ о создании Пермского края прямо обязал иметь на территории объединенного региона по крайней мере один такой округ — Коми-Пермяцкий. Согласно ФКЗ это единая административная единица края с особым статусом.

Администрация названных округов является частью региональной исполнительной власти и действует в рамках ее полномочий.

На наш взгляд, административные округа должны формироваться для решения особых задач, исполнять роль центров программно-целевого управления на определенных территориях, охватывающих несколько муниципальных образований.

Образование округов не является самоцелью и не должно, по нашему мнению, охватывать всю территорию Пермского края.

Помимо уже формирующегося Коми-Пермяцкого округа, административные округа, возможно, имеет смысл создать в Верхнекамье, для комплексного развития отдаленных северных территорий и в зоне Кизеловского угольного бассейна — для преодоления глубокой экономической депрессии этой территории.

На базе трех названных округов может быть ускорено широтное развитие края, сформирован своеобразный «северный пояс» Прикамья. Формированию северного широтного пояса будет способствовать завер-

шение строительства автодороги Соликамск—Коса с выходом на северный транспортный коридор и строительство трассы от Березников, через Пожву в направлении на Кудымкар—Киров.

На стыке Коми-округа, Верхнекамья и севера Пермской агломерации в районе Пожвы-Майкора можно было бы сформировать точку роста межрегионального значения и, возможно, придать ей статус особой экономической зоны.

Появление на территории Коми-пермяцкого округа ОЭС соответствует логике ФКЗ о создании Пермского края и особом статусе Коми-округа. ОЭС на территории края вне Коми-округа подобной преференции иметь, скорее всего, не будет.

Исторически Пожва уже была мощным центром развития российского масштаба. Не все знают, что именно в Пожве появился первый отечественный пароход, паровоз, а газовое освещение внедрили раньше, чем в Петербурге. Красивая природа, экологически чистое место на берегу Камского моря — создают хорошие условия для формирования современного научно-внедренческого комплекса. Именно так, вдали от шумных городов формировались Оксфорд и Кембридж в Великобритании, Силиконовая долина в США и финский исследовательский центр Оулу, более известный теперь как главная база компании Nokia.

Большую роль в пространственном развитии края может и должно сыграть сельское хозяйство. Сельская местность является особым объектом региональной политики. Не будем забывать, что здесь проживает каждый четвертый житель края, а десятки тысяч горожан имеют в сельской местности садовые участки, дачи и загородные дома. Перспективы пермского села в условиях сурового климата и высокой конкуренции на рынке продовольствия определяются правильным выбором специализации.

Так, по мнению ряда пермских исследователей на Западе Прикамья сложилось уникальное для Европейской части России сочетание природных особенностей, способное обеспечить производство экологически чистых продуктов питания. Их стоимость велика, но и спрос на свежее, экологически чистое питание растет, и будет возрастать впредь.

При производстве достаточного количества дешевой энергии возможно расширение в крае тепличных хозяйств, повышение энергооборуженности села, развитие современных баз хранения и переработки сельхозпродукции.

Рано или поздно, но пермякам придется принимать решение относительно гиперпрофилированной централизации, сложившейся в нынешнем краевом центре.

Эта тема, безусловно, носит деликатный характер. Но, во-первых, решать вопрос все равно придется, чем позже, тем болезненней; во-вторых, есть мягкие формы разрешения наиболее острых противоречий; наконец, многое можно сделать постепенно.

Разукрупнение одних муниципальных образований не исключает укрупнение других.

Если обратиться к статистике, то количество районов и городских округов в Пермском крае почти на треть больше, чем в среднем по субъектам Российской Федерации (с учетом их размеров, численности и масштабов экономики).

По нашему мнению укрупнение муниципальных образований должно происходить не только в Коми-округе, где этот вопрос уже несколько лет является предметом жарких дискуссий.

Кстати, как показал мартовский (2006) социологический опрос, большинство жителей Пармы по-прежнему уверены в правильности объединительного процесса и создании края. Около 60 % опрошенных считает, что округу нужен свой бюджет и выборные органы власти, а лишь треть настаивает на сохранении в его составе нескольких самостоятельных муниципальных образований.

Создание двухуровневой системы местного самоуправления в исторической перспективе будет способствовать оптимизации концентрации сил и средств на территориях региона.

В любом случае изменение границ и статуса муниципальных образований должно производиться только на основе серьезного социально-экономического обоснования, с согласия населения заинтересованных территорий и муниципальных органов. Эти процессы не должны носить характер политической кампанейщины и должны решаться в строго индивидуальном порядке.

Мы считаем, что после принятия Устава края многие вопросы, связанные с пространственным развитием должны найти отражение в специальном краевом законе.

Необходимо разработать и принять также специальный закон об особом статусе Коми-округа, об административных округах, Уставном суде.

Для консолидации власти, общества и бизнеса в крае необходимо разработать и принять так называемую «дорожную карту», «путеводитель» пространственного развития. Этот документ на долгие годы сможет стать хорошим ориентиром для координации действий всех заинтересованных сторон.

В качестве органа ответственного за реализацию подобной «дорожной карты» можно было бы создать постоянно действующую комиссию по краевому пространственному развитию, на межведомственной основе, с широким общественным участием.

В конечном счете, мы можем рассчитывать на формирование новой схемы территориального развития края, более адекватной современным требованиям и будущим вызовам.

Предлагаемая схема, в отличие от сложившейся, способствует преодолению избыточной централизации, формирует новые точки и зоны роста. Новая схема помогает более равномерно осваивать территорию края и создает хорошие основы для межрегиональной кооперации и интеграции.

В результате такой интеграции в исторической перспективе может быть сформирован большой регион, включающий в себя помимо Пермского края две республики — Коми и Удмуртию — и Кировскую область.

На основе взаимной выгоды и с учетом единства экономического пространства этот большой регион стал бы одним из ключевых в России. По расчетам его суммарный ВРП составит около 1/20 от общероссийского. По этому показателю «большой регион» будет в первой тройке России.

Хорошая экономическая база, развитая транспортная инфраструктура, сбалансированная сеть социально значимых объектов позволила бы обеспечить повышение уровня и качества жизни не только жителей Пермского края, но и всего «большого региона».