

О выборе целей и критериев оценки территориального развития в переходных условиях России

А. И. Ситников

В связи с охватившим в последнее годы все регионы и города Российской Федерации увлечением, связанным с внедрением в практику территориального управления инструментов перспективного планирования, предельно актуализируется вопрос о правильном выборе целей и критериев оценки развития территорий. Исключительная важность указанной проблемы обусловлена тем, что от ее корректного решения зависит как общая результативность государственной региональной политики и эффективность затрачиваемых на нее огромных средств, так и выход отдельных территориальных частей страны на траекторию устойчивого и сбалансированного развития, неразрушающего единства и целостности государства. Подлинно научный подход к данной проблеме диктует необходимость рассматривать ее, преодолевая устоявшиеся стереотипы.

На наш взгляд при этом начать следует с вопроса о соотношении понятий «рост» и «развитие». «Экономический рост», выражающийся в количественном изменении объема ВВП, является в настоящее время общепринятым критерием оценки общего (а не только собственно экономического) развития стран и их территориальных частей. Вместе с рыночными реформами эта традиция пришла и в Россию. Однако прямое заимствование указанного критерия из западных экономик не сопровождалось необходимым содержательным его переосмыслением. Западные рыночные государства столетиями развиваются по достаточно стабильным и непротиворечивым экономическим и юридическим правилам, которые достигли высокой степени согласования и взаимоувязки. В этой системе вполне можно допустить, что количественный рост экономической подсистемы сопровождается изменением и всех остальных элементов системы, воспринимаемых обществом в качестве положительных, не угрожающих ей потерей целостности и опасных диспропорций. В определенной степени это соответствует известному закону диалектики о переходе количества

в качестве, допускающему возможность количественных изменений в известных пределах без изменения качества.

В России принципиально другая ситуация. Здесь в отличие от западных стран идет процесс становления системы. Система не является целостной, ее элементы не взаимоувязаны, ряд новых из них еще не сформировался, а устаревшие не исчезли (в полной мере еще даже не ясно какие элементы устарели, а какие необходимы). В этих условиях рост экономического показателя, принятого обобщающим по аналогии с другими странами, не обязательно означает положительное изменение состояния всей системы.

ВВП является стоимостным показателем и признание его основным результирующим критерием равнозначно признанию увеличения стоимости основной целью развития экономики и страны в целом. Такой подход в настоящее время является не столь бесспорным не только для нашей страны с сохранившимися марксистскими традициями в оценке экономического развития и жаждой справедливости, но и для западных стран, что проявляется в попытках конструирования всевозможных показателей оценки качества жизни и т. д. Их создание и появление показывает, что экономический рост даже в рыночных экономиках развитых стран уже не воспринимается как безусловно положительное изменение всей системы.

Таким образом, политика увеличения ВВП не обязательно будет благом для России. Тем более нельзя прямо переносить общероссийскую задачу на уровень региона, выполнение которой может обернуться еще большей бедой. Например, для нефтедобывающих регионов это может привести к хищнической эксплуатации богатых месторождений, сворачиванию геологоразведки и освоения новых месторождений, загрязнению окружающей среды, что в условиях Севера, где в основном и находятся ископаемые, может привести к полной потере пригодности территорий для проживания людей. Для сельскохозяйственных регионов — к уменьшению внесения удобрений и т. д.

Поэтому для России вообще, и для регионов в частности в настоящее время, нужно говорить не столько о росте, сколько о развитии. Эти понятия вовсе не являются синонимами. Рост не обязательно сопутствует развитию. Более того, как уже было показано выше, он может сопровождаться деградацией, причем обуславливать ее. Соответственно развитие не обязательно сопровождается ростом, в частности такого показателя как ВВП.

Удачное определение процессу развития дал К. Маркс: «Сама же органическая система как совокупное целое имеет свои предпосылки, и ее

развитие в направлении целостности состоит именно в том, чтобы подчинить себе все элементы общества или создать из него еще недостающие ей органы. Таким путем система в ходе исторического развития превращается в целостность. Становление системы такой целостностью образует момент ее, системы, процесса, ее развития»¹.

Таким образом, главным в развитии является движение и обретение системой целостности, а не увеличение одного из элементов или подсистем. Более того, рост, не связанный с развитием, может привести к разрушению системы, так как гипертрофированное увеличение одной из подсистем (элементов) может приводить к обратному по отношению к обретению целостности процессу. При этом необходимо учитывать, что элементы (подсистемы) системы сами могут представлять системы, развивающиеся в сторону обретения своей целостности. Именно поэтому обретение целостности системой является моментом в ее развитии, после которого движение продолжается к возможному обретению другой целостности на следующем этапе развития.

Регион как систему можно рассматривать состоящей из трех подсистем: административной, экономической и социально-психологической, включая сюда и национальный и этнический аспекты. Кроме этого, иногда может потребовать самостоятельного анализа географическая (пространственно-экологическая) подсистема региона. Безусловно, они не являются механически отдельными элементами, а находятся в сложном взаимопроникновении и взаимодействии. Например, административный орган, занимаясь экономикой или просто издавая административные указания по экономическим вопросам, находится и в экономической подсистеме, а воздействие этих же указаний административно и (или) через экономику на общество включает его и в социальную подсистему. Однако при такой взаимосвязности и взаимопроникновении все-таки сохраняется определенная обособленность этих подсистем, что позволяет рассматривать их самостоятельно.

Самостоятельное (отдельное) развитие подсистем в рамках региона осуществляется в сторону распространения собственных отношений на все отношения между людьми и организациями, понимаемыми в широком смысле как любые объединения людей для совместной деятельности (учреждения, заводы, фабрики, институты и т. д. и т. п.). Так как полностью самостоятельного (отдельного) развития ни одна из подсистем не имеет, то это стремление проявляется, прежде всего, как тенденции, как направле-

¹ Маркс К. Экономические рукописи 1857–1861 гг. (первоначальный вариант «Капитала») Ч. 1. М.: Политиздат, 1980. С. 231.

ние давления (столкновения, борьбы) на другие подсистемы. К этому надо добавить и влияние (воздействие) аналогичных подсистем страны в целом. В рамках этого сложного взаимодействия и осуществляется развитие региона в сторону целостности.

Сущностью административных отношений являются волевые отношения между людьми, подкрепленные возможностью силового принуждения к исполнению административных указаний, предусмотренные существующей правовой системой страны и региона. Административная подсистема развивается в направлении превращения всех отношений в волевое подчинение и командование. Если она остается только в рамках административных отношений, то ее развитие будет осуществляться в сторону всё более мелкого регламентирования, и всё большего распространения принципа: «запрещено то, что не разрешено».

Однако, если противодействие других подсистем будет слабым, то административная подсистема постарается распространить свои отношения и на экономическую, и на социально-психологическую. Экономическая подсистема в этом случае превращается в директивную экономику, а социально-психологическая — в разновидность теократии, при которой моральные (нравственные) взаимоотношения одновременно становятся административными, то есть принудительными. В результате получается то, что обычно называется тоталитарным административным образованием.

Основными недостатками такого образования является значительное свертывание инициативы людей и отсутствие механизма целеполагания развития системы. Административные взаимосвязи являются, возможно, самым эффективным инструментом для достижения поставленной цели. Поэтому все армии мира строятся по административной схеме. Но она не имеет внутри себя механизма поиска и постановки цели развития региона, так как ее самостоятельное развитие осуществляется только в направлении распространения административных взаимоотношений, а не в определении какие результаты должны быть достигнуты всей системой (регионом). В то же время сковывание инициативы и осуществление принципа «что не разрешено, то запрещено», резко снижает самостоятельные возможности населения по поиску и постановке целей своего развития. Это происходит потому, что бюрократия, являющаяся субъектом административной системы не является самостоятельным классом, и не имеет объективного интереса, связанного с развитием страны (региона). Объективным интересом бюрократии является максимизация своего властного ресурса, в т. ч. и экономического дохода. И то и другое не обязательно обуславливает развитие страны (региона). Подтверждением этого служат последние 15 лет, в течение которых экономика упала, а бюрократия выросла и чис-

ленно и по доходам. И это притом, что теоретически ее функции, и совокупные доходы должны были сократиться по сравнению с советским периодом просто потому, что часть из них должны были быть переданы независимой экономике и гражданскому обществу.

Поэтому административная система требует наличия дополнительной внешней системы поиска и постановки целей развития, а также контроля.

Экономическая подсистема основывается на законе стоимости. Ее развитие осуществляется в направлении распространения рыночных отношений и снятия (уменьшения) всяких ограничений и искажений со стороны административной и социально-психологической подсистем в производстве, распределении и потреблении продукции. Однако при ослабленном противодействии со стороны административной и социально-психологической подсистем экономическая подсистема распространяет свои рыночные отношения на взаимодействия, не имеющие экономической сущности. Получаются квази-рыночные отношения, или видимость рыночных взаимоотношений, что в административной подсистеме ярче всего проявляется в коррупции.

Такое развитие экономической подсистемы приводит к резкому сокращению других подсистем, и целостность региона превращается в экономическую целостность. Коренным пороком такого развития является то, что рыночная экономика ставит своей целью не человека, а рост стоимости. «Поэтому древнее воззрение, согласно которому человек, как бы он ни был ограничен в национальном, религиозном, политическом отношении, всё же всегда выступает как цель производства, представляется куда возвышеннее по сравнению с современным миром, где производство выступает как цель человека, а богатство как цель производства»². Косвенным выводом из этого положения является, что рост ВВП не может и не должен являться результирующим показателем развития региона, так как он показывает рост стоимости, а не развития человека и общества.

К сожалению, в современных условиях трудно ограничить гипертрофированное, выходящее за рамки собственных границ, развитие экономической подсистемы. Однако по причинам показанным выше, это необходимо делать, если мы не хотим потерять человека как человека. Борьба с этим можно только ограничивая рыночные механизмы, как со стороны административной, так и со стороны социально-политической подсистем.

² Маркс К. Экономические рукописи 1857–1861 гг. (первоначальный вариант «Капитала») Ч. 1. М.: Политиздат, 1980. С. 481.

Нормальное развитие социально-психологической подсистемы направлено в сторону роста влияния социально-психологических связей и повышения их однородности на территории региона. В пределе населения региона должно обрести ощущение себя единым целым, то, что в масштабах страны называется народом. В данном случае можно говорить о региональном коллективе, или о региональной общности населения. При выходе социально-психологических отношений за свои рамки они могут заменять административные отношения отношениями, обуславливаемыми авторитетом общества, общественным мнением, традициями, моральными и нравственными нормами и т. д. В экономической области они могут заменять отношения, основанные на законе стоимости и выглядящие как внешние по отношению к людям регуляторы экономического развития на отношения предварительного разумного согласования экономической деятельности.

Однако всё это если и осуществимо, то в далекой перспективе. В современности социально-психологическая подсистема может представлять собой наиболее сложную и конфликтоопасную. Вызывается это тем, что в отличие от административной и экономической подсистем, она может быть наименее однородна. Если административные и экономические взаимодействия, как правило, однородны на всей территории региона, то социально-психологические определяются национальными, религиозными, образовательными, возрастными, половыми и другими особенностями населения. Причем эти особенности могут по-разному распределяться на территории региона. Например, последователи определенной религии могут быть равномерно расселены на территории среди последователей других религий, а могут образовать компактную группу, с соответствующим формированием своих порядков в местах компактного проживания. То же самое относится и к разным национальным группам к системе расселения и т. д.

Таким образом, надо поощрять развитие социально-психологической подсистемы в сторону однородности и обретению населением чувства региональной общности, и бороться с препятствиями (конфликтами) на пути такого развития.

При рассмотрении проблем регионального развития необходимо учитывать еще одно обстоятельство, которое может оказаться в ряде случаев определяющим как для обретения регионом своей целостности, так и для сохранения самого государства (страны). Этим обстоятельством являются границы рассматриваемых подсистем. Под регионом в данной работе понимается единица административно-территориального деления страны (край, область, республика, округ), имеющая конституционный статус субъекта

Федерации. Из этого следует, что его границы юридически точно совпадают с границами административной подсистемы. Поэтому в рамках региона административная подсистема обладает наибольшей законченностью и целостностью, из-за чего она приобретает приоритетное значение при рассмотрении проблем его развития. Развитие этой подсистемы так же осуществляется в рамках данного региона, не выходя за его границы.

Подобного нельзя сказать о других подсистемах — экономической и социально-психологической. Совпадение с границами региона, тем более одновременное, сможет быть только моментом их развития. Это положение, во-первых, определяется тем, что несовпадение границ может наблюдаться уже на стадии образования региона, то есть экономическая деятельность может выходить за его границы, и социально-психологическая общность тоже (например, разделенное административной границей религиозное или национальное сообщество). Во-вторых, так как развитие этих подсистем происходит по своим собственным законам, то они могут и, как правило, выходят за рамки административных границ, ибо это не их имманентные границы. Более того, возможны и обратные варианты, при которых эти подсистемы (экономическая и социально-психологическая) становятся меньше административных границ. Например, депопуляция населения, или депрессивность экономического развития на части региона.

Такое развитие подсистем, не совпадающее с административными границами, безусловно, затрудняет обретение регионом целостности. Однако подобный выход подсистем за пределы региона имеет и положительную сторону: именно этим во многом и обеспечивается единство страны.

Административная подсистема, стремясь обеспечить целостность региона, борется с подобными выходами других подсистем. Делает она это двумя способами: стремиться достроить подсистемы внутри границ или переместить (расширить территорию) границу, тем самым, повысив целостность региона, а заодно и усилив свои возможности. Первое достигается в экономике стимулированием взаимосвязанной экономической деятельности внутри региона, и сокращением экономических связей, выходящих за границу, и установкой экономических барьеров.

В области социально-психологической это достигается, в частности путем стимулирования выезда того населения, которое считается не системообразующим в данном регионе, а того населения, которое считается системообразующим на въезд в регион. Примеры сейчас наиболее проявляются в национальных республиках, из которых постепенно вытесняются не титульные национальности. Другим примером является предложение президента Калмыкии по переселению в Калмыкию 150 тысяч калмыков из Китая.

Второе достигается перемещением административных границ, в рамках которого пытаются либо включить в регион сопряженные экономические производства, либо сделать более однородным население путем, например, включения в регион территорий с населением той же национальности, что и значительная часть населения региона.

Необходимо учитывать, что достигнутая целостность в границах нового региона может иметь только кратковременный характер, так как экономическая и социально-психологическая подсистемы будут продолжать развиваться, и снова выйдут за рамки уже нового региона. Но есть и второй отрицательный аспект этого процесса: на короткое время регион может обрести ту степень целостности, которая может послужить материальной основой для отделения от страны.

Таким образом, обретение высокой степени целостности в рамках региональных границ может быть опасно для целостности страны. Поэтому целесообразно не обеспечивать целостность путем переноса границ, или искусственного формирования целостности, а использовать другие формы совместной деятельности — экономические союзы, ассоциации и т. д., культурно-национальные объединения, религиозные структуры, отличные от административных границ и т. д. Использование таких инструментов позволит обеспечить региональное развитие по его естественным законам и уменьшить угрозу нарушения целостности страны.

Кроме вышеуказанных подсистем, в ряде случаев может возникнуть необходимость учитывать и географические (пространственно-экологические) аспекты. Эти случаи могут иметь как пространственный, так и временной характер. Под пространственным, в данном случае, понимаются географические особенности, не совпадающие с границами региона, но оказывающее существенное влияние на его развитие. Например, крупная водная артерия, которая может проходить по территории нескольких регионов. Если каждый регион будет самостоятельно регулировать участок реки, проходящий по его территории (осуществлять водозабор, спускать воду из водохранилищ и т. д.), то он может приносить существенный вред как другим регионам, так и самой реке. Выделение такой реки в федеральную юрисдикцию означает взятие на себя ответственность за развитие приречных регионов, так как все упущения и промахи развития будут списываться на то, что они не управляют использованием реки. Поэтому здесь необходим поиск новой региональной структуры (Совет Большой Волги и что-то в этом роде) для эффективного использования реки в интересах развития всех регионов.

Так же может возникнуть ситуация с экологией. Строительство вредного производства на границах региона при определенной розе ветров

может направить основную массу выбросов на соседний регион, что вызовет конфликт. Самостоятельное развитие региона к своей целостности не дает способа решения подобной проблемы. Временной характер зависит от изменения обстановки во времени, то есть об искусственном или естественном изменении географической (пространственно-экологической) среды во времени. Например, строительство моста через крупную реку, или прокладка железной дороги или автострады может в корне поменять представление о ценности той или иной территории и путях и способах развития региона.

Таким образом, развитие региона существенно отличается от простого экономического роста. Забвение этого может привести к тяжелым ситуациям, вплоть до распада страны. Поэтому даже при наличии перспективы ускорения экономического роста необходимо постоянно анализировать, как это скажется на развитии региона и состоянии страны в целом.