

А.В.Усягин

## ПРОБЛЕМА УРОВНЕЙ В ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ



политика

Политическое управление реализуется не только в масштабах государства в целом, но и на различных его управленческих уровнях, из чего вытекает неизбежное наличие во всяком политическом управлении территориальных аспектов. Некоторые авторы утверждают даже, что «любое управление не может не быть территориальным, так как всякая человеческая деятельность имеет пространственную протяженность и так или иначе основана на использовании атрибутов этого пространства»<sup>1</sup>.

Проблемы взаимоотношений центра и регионов, а также регионов между собой, реализуются в принципе вертикального разделения властей. Этот принцип подразумевает, что существует распределение прав и обязанностей не только между различными ветвями власти в центре (горизонтальное разделение властей), но и между тремя уровнями управления: центральным, региональным и локальным (местным), где также в том или ином виде можно проследить разделение властей на три ветви.

Теория власти, предложенная политической наукой, выделяет четыре уровня власти: мега- (международные, межгосударственные объединения), макро- (государство), мезо- (субъекты государства) и микро- (муниципии). Правда, политические географы почему-то выделяют три: надгосударственный, государственный и субгосударственный<sup>2</sup>. При этом смешиваются столь разнородные понятия, как уровень регионов (субъектов государства) и уровень муниципий, который строго юридически в понятие государства не вписывается.

Еще более запутывает проблему уровней представление о том, что «макромасштаб примерно соответствует государственному или крупнорегиональному таксономическим уровням, мезомасштаб – уровням от группы экономических районов до области, микромасштаб – уровням не выше областного»<sup>3</sup>. Обращает на себя внимание в этой цитате смешение уровней: так, крупный регион относится здесь и к макро-, и к мезоуровням, а область – и к мезо-, и к микро.

Возникает проблема: начиная с какого из этих описанных уровней позволительно говорить о политическом процессе и политическом управлении, иначе говоря, на каком из этих уровней проходит граница между политическим и дополитическим.

Рискнем предположить, что для восприятия процесса как политического необходимо наличие:

– групп интересов и конфликта интересов;

<sup>1</sup> Шамов А.А. Совершенствованные региональные управления производством // Географические аспекты управления. М., 1978. С. 101.

<sup>2</sup> Колосов В.А., Миропенко Н.С. Геополитика и политическая география. М., 2002. С. 262, 278.

<sup>3</sup> Полян П.М., Трейвиш А.И. Территориальные структуры в науке и практике. М., 1988. С. 13.

- конкуренции разнородных политических элит;
- конкуренции средств массовой коммуникации;
- определенного интеллектуального потенциала, в том числе научного;
- определенного индустриального потенциала.

Иначе говоря, необходима развитая политическая, социальная и экономическая инфраструктура. Эмпирическим путем можно установить, что она может возникнуть лишь на территориях с населением в несколько сотен тысяч человек. При цифре менее 200–300 тысяч населения уже трудно рассчитывать на уровень (статус) политичности. Так, Коми-Пермяцкий округ в 2003 г., а Таймырский и Эвенкийский округа в 2005 г. пошли на самоликвидацию статуса во многом именно потому, что не потянули ту политическую роль, которую навязывал им статус субъекта федерации.

Любопытно в этой связи, что граница политического находится примерно там же, где и граница вузовского образования (200–300 тыс. человек). Менее крупные территориальные единицы не справляются с должным уровнем вузовского образования именно потому, что относятся к дополитической сфере. Эконом-географы именно на этом рубеже размещают уровень, так называемого «планировочного района», «экономического микрорайона» или «округа», отсутствующей ныне в сетке административного деления ступени управления.

Примерно те же выводы могут быть отнесены и к городским поселениям. Наличие крупного города как центра, стягивающего территорию, становится одним из необходимых условий для появления политического уровня управления. Не случайно даже само название политики происходит от древнегреческого понятия полиса как города-государства. Иначе говоря, изначально политическое – это все, что связано с городом. Так же было и в русской политической традиции: изначально гражданин воспринимался как горожанин.

Дело осложняется, однако, тем, что действующее законодательство трактует как муниципальное образование любой город, без учета его величины и потенциала. В связи с этим позволительно по отношению к городу поставить тот же вопрос: с какого момента процессы, пристекающие в городах, можно назвать политическими?

В экономической географии разработаны критерии деления на крупные, средние и малые города. Их можно положить за основу и в политическом управлении, решая проблему уровня политического. Ряд авторов (В.А.Колосов, Н.С.Мироненко) указывают, что формирование политической элиты и формулирование политических идей возможно только в условиях высокодифференцированной социальной структуры, столкновения мнений и интересов, многообразия культур, обилия информации, то есть только в крупном городе<sup>4</sup>. Риском предположить, что и в этом случае необходим уровень в не-

<sup>4</sup> Колосов В.А.,  
Мироненко Н.С.  
Геополитика и политическая география. М., 2002.  
С. 294.

сколько сот тысяч населения, с развитым интеллектуальным, научным, промышленным потенциалом.

Исходя из вышесказанного, можно отметить, что может быть названа политической территорией только территория:

- обладающая политическими органами управления;
- обладающая развитыми структурами гражданского общества;
- подвергающаяся воздействию политических структур;
- управляемая политическими методами.

Вычленение понятия политического управления, как отличного от государственного, помогает ответить на вопрос: как преодолеть противоречие между необходимостью сохранения управления в рамках единого государства и развитием процессов демократизации, и, как следствие, феноменом «самостийности» муниципального управления, как отдельного от государственного?

С этой точки зрения можно сказать, что муниципальное управление, если следовать букве современного законодательства, не входит в систему государственного управления (так как отсутствует их прямое соподчинение), но органической составной частью политического управления оно тем не менее является, ибо политическое управление подразумевает именно не прямые формы воздействия.

Местное самоуправление в России, согласно Конституции, автономно. В его ведение входят: а) вопросы, отнесенные в его ведение Конституцией и иными законами; б) переданные субъектом по своему желанию (чаще всего неудобные для субъекта). Передавая определенные функции, субъект по закону обязан передавать и материально-финансовое обеспечение этих функций, но в действительности чаще всего это не делает.

На практике это приводит к следующим последствиям. С одной стороны субъект федерации зачастую стремится подчинить себе местное самоуправление, вплоть до стремления, исказив дух Конституции, ограничить местное самоуправление только представительными функциями (и органами), сделав исполнительную власть муниципального образования назначаемой и подконтрольной региону.

Поскольку, согласно Конституции, большинство полномочий местного самоуправления относятся именно к исполнительной ветви (исполнение местного бюджета, охрана общественного порядка), то в случае ограничения выборности только представительскими органами подлинная независимость местного самоуправления, бесспорно, сводится к нулю. С другой стороны, и сами органы местного самоуправления стремятся переложить тяготы своего материально-финансового обеспечения на плечи регионов, даже в ущерб собственной независимости.

Возникает сложная взаимозависимость региона и муниципального образования, которая, конечно, далека от подлинной независимости местного самоуправления. Таким образом, образуя формаль-

но независимую от государства подсистему в управлении, местное самоуправление продолжает, тем не менее, находиться в сильной зависимости от региональных властей. Последние сохраняют большие возможности для лоббистского влияния в муниципальных структурах, реально воздействуют на их персональный состав и на выдвижение кандидатур в законодательные органы более высоких уровней (регионального и федерального).

Эта проблема особенно характерна для национальных образований. Именно республиканские конституции, в отличие от уставов краев и областей, зачастую предпочитают трактовать административный район как низший этаж государственного управления, а не как верхний этаж местного самоуправления, низводя тем самым муниципальные отношения до уровня поселений.

Предписанное в Конституции разделение полномочий между центром и регионом приводит к тому, что региональный лидер фактически управляет регионом не полностью (вне зоны его юрисдикции находятся недра, полезные ископаемые; на территории региона находятся представительства федеральных министерств и ведомств).

Рассуждая о том, какие размеры территориальных единиц были бы оптимальны, необходимо выделить:

а) первичную самодостаточность региона, при которой он способен обеспечивать внутренние хозяйственные связи и нужды, создавать местный торговый рынок (такая первичная самодостаточность возникает, видимо, при уровне  $\approx 200\text{--}300$  тыс. чел.);

б) и вторичную самодостаточность региона, когда он вступает в сложные многообразные связи с иными рынками и регионами. Именно этот уровень (в масштабах  $\approx 3\text{--}4$  млн. чел.) по преимуществу обеспечивает непосредственную связь с центром.

В этом случае наряду с укрупненными регионами (краями, округами) может возникать самоуправляемая область как административное понятие, с населением  $\approx 200\text{--}300$  тыс. чел. (Например: Арзамасская, Муромская, Сызранская, Березниковская, Орская и т. д.) В связи с этим должен быть поднят статус таких узловых в транспортном отношении городов, как Арзамас, Балашов, Великие Луки, Вязьма, Елец, Котлас, Орск, Сызрань и другие, тем более что некоторые из них в 1954–1957 годах уже были центрами областей.

Естественно, что многие из нынешних областей с небольшим количеством населения (Псковская, Новгородская, Орловская, Костромская) остаются при этом областями же, но самоуправляемыми, в силу указанной выше невозможности оставаться полноценными регионами с точки зрения самообеспечения и самофинансирования.

Необходимо стремиться при этом к тому, чтобы понятие автономной республики заменилось, в зависимости от ее размеров и влияния, понятиями либо области (Мордовия, Чувашия, Мари Эл), либо края (Татарстан, Башкортостан). Понижение статуса нацио-

нальные образования переносят сравнительно легко, если это обосновано экономическими причинами (дотационностью региона). Несколько конкретных примеров уже есть: согласие Коми-Пермяцкого округа на растворение в Пермском крае, а Таймырского и Эвенкийского округов – на возвращение в Красноярский край. Ликвидацию статуса вовсе национальные образования перенесли бы сложнее.

Те же критерии можно отнести и к местному самоуправлению, с выделением здесь:

а) мелкой земской единицы, по определению не способной выполнять подлинно земские функции, насчитывающей  $\approx 10-15$  тыс. чел. и менее (как многие современные сельские районы даже в центральной части России);

б) и подлинно самоуправляемой местной единицы (укрупненного уезда), обеспечивающей действительную автономию местного самоуправления и напрямую связанной с центром, которая возникает при уровне  $\approx 60-80$  тыс. чел.

Только с доведением численности населения в муниципии до этого уровня возможно действительное осуществление принципов местного самоуправления, то есть функционирование его на основах самофинансирования и самообеспечения.

Необходимо при этом осторожно устранять крайности национальной структуры государства. Уровень этнического развития может быть сохранен там, где этническая территория достигла должного уровня экономической самодостаточности. В противном случае он должен быть низведен до уровня муниципальных образований (национальный уезд вместо существующих национальных округов). Нечто подобное, кстати, предлагал известный политик и политолог В.Н.Лысенко: трансформировать автономные округа, не дотягивающие до статуса субъектов Федерации, в национальные районы или федеративные территории, управляемые представителем Президента<sup>5</sup>.

Это вполне разрешимая проблема. Очевидно, необходимо в принципе отказаться от понятия автономного округа, как субъекта федерации, и перейти к формированию (во многом на их базе) национальных районов, как субъектов местного самоуправления. Такой опыт уже есть: например, национальные немецкие районы в Омской области и Алтайском крае.

Очевидно, это может изменить конфигурацию таких округов, как Ямало-Ненецкий или Ханты-Мансийский, которые, с одной стороны, давно переросли по всем показателям (демографическим, экономическим) уровень автономных округов, а с другой, перестали соответствовать своему названию. Многие исследователи отмечали, что переименование округов в 1977 г. из национальных в автономные означало не столько подъем их статуса, сколько признание потери этничности.

<sup>5</sup> Журнал *российского права*. 1997. № 1; ГП. 1997. № 8.

В связи с этим закономерно возникает вопрос, каково должно быть число управляемых объектов на каждом этапе управления в такой системе территориального устройства. Менеджмент предлагает нам для характеристики управляющего воздействия т. н. число Меллера ( $7 \pm 2$ ). Однако этот принцип, возможно, действенный при управлении организациями и предприятиями, оказывается не вполне подходящим там, где дело касается управления территориями.

Эмпирическим путем мы уже установили, что всякий раз, когда число управляемых объектов сокращается до 7–8, система стремится разукрупнить регионы. В связи с этим, как представляется, более продуктивным было бы использование кибернетического принципа, подразумевающего, что число охватываемых той или иной системой подсистем должно насчитывать 20–25 единиц.

Сходные принципы могут быть положены и в основу городского управления. Так как город с населением  $\approx 1,5$  млн. чел. (такой, как Нижний Новгород) лишь очень условно может представляться как муниципия, то действительное местное самоуправление и его избираемые органы должны опуститься на уровень  $\approx 200$ –300 тыс. чел., то есть городских районов; с назначаемостью мэров мегаполисов. В этом случае, кстати, снимается характерная для многих регионов острая проблема конфронтации и двоевластия между губернатором и мэром областного центра.

В целом такая система позволила бы смикшировать недостатки как выборности, так и назначаемости, при этом между уровнями произошло бы реальное распределение полномочий и функций: управленческих (уровень выборности) и контрольно-ревизионных (подуровень назначаемости).