

Совершенствование административно-территориального деления

(на примере Алтайского края)

Ю.П. ВОРОНОВ, кандидат экономических наук, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирск **С.А. КРОПОВ**, Алтайский государственный университет, Барнаул

На примере Алтайского края обсуждаются подходы к совершенствованию территориальной организации, которые могут быть использованы и в других регионах РФ. Рассматриваются несколько оригинальных критериев объединения территориальных единиц.

Ключевые слова: совершенствование территориальной организации управления, критерии объединения, качество управления

Ведущие отечественные специалисты многократно отмечали необходимость корректировки системы административно-территориального деления субъектов РФ¹ в условиях устойчивого снижения численности населения, массового исчезновения с лица земли деревень, сокращения числа поселков городского типа, стагнации городов. В. Лексин и А. Швецов отмечали, что события последнего десятилетия «сформировали такую принципиально новую и непрерывно трансформирующуюся, неустойчивую и долговременно переходную систему территориальной организации всех сторон жизнедеятельности, которую нельзя исследовать на основе постулатов как советских, так и западных школ в рамках обществоведческих теорий конца XX столетия»².

Рассмотрим возможности совершенствования административно-территориальной системы на примере Алтайского края.

¹ Смирнягин Л.В. Узловые вопросы районирования // Известия РАН. – Сер. географ. – 2005. – № 1. – С. 6.

² См.: Лексин В., Швецов А. Общероссийские реформы и территориальное развитие. Ст. 11. Региональная Россия начала XXI века: новая ситуация и новые подходы к ее исследованию и регулированию // РЭЖ. – 2004. – № 11–12.

Неоднородность территориальных единиц

Система административно-территориального деления Алтайского края уникальна. Занимая 20-е место среди регионов России по численности населения, он первый по количеству сельских районов. В крае много и городских округов при низкой доле городского населения.

Анализ показывает, что плотность населения в Алтайском крае почти вдвое превышает среднероссийскую (на площади 168 км² – 2,5 млн чел.) и составляет 15 чел. на 1 км² (в среднем по России – 8 чел. на 1 км²). Этим отчасти объясняется большое количество административных территориальных единиц в сравнении с другими субъектами РФ: в крае 60 районов, а также 12 городских округов и 6 городских поселений – практически вдвое больше, чем в соседней Новосибирской области. К тому же сельские поселения очень неоднородны: в крае 138 мелких (более 19%) сельсоветов, где менее 600 жителей, в восьми сельсоветах – менее 200 человек, и еще в восьми – более 10 тыс.

Безусловно, управлять территорией было бы проще, если бы существующие 718 сельских поселений были равномерно распределены по муниципальным районам так, чтобы на один район приходилось 11–12 сельских поселений с равной численностью жителей в них, то есть 41–42 тыс. чел. на район и по 3–4 тыс. – на сельское поселение (сельсовет).

Когда район по численности населения меньше сельского поселения, это вносит неразбериху в бюджетный процесс и в целом в систему управления. Низкая бюджетная обеспеченность малых муниципальных районов приводит к их меньшей привлекательности для проживания: так, на 20 малых районов края приходится лишь 20% населения и 36% убыли населения.

Хотя влияние фактора неоднородности административно-территориального деления на отток населения мало изучено, тем не менее подсчеты позволяют сделать такой вывод: если бы проблема наличия малых районов края была решена в 2003 г., то население края в 2010 г. было бы больше нынешнего на 12 тыс. чел.

Таким образом, часть населения этих районов и поселений уже «проголосовала ногами» против малых районов и поселений, вернее, против их микроскопических бюджетов, на которые невозможно ни отремонтировать школу, ни построить дорогу.

Исторические и национальные особенности

Истоки неоднородности административно-территориальных единиц связаны с несколькими волнами колонизации данного региона. Большое количество муниципальных районов объясняется высокой (для Сибири) плотностью населения, а также тем, что административное деление в советское время шло за партийно-территориальным.

Средний размер сельского поселения в Алтайском крае традиционно примерно на треть меньше, чем в Омской и Новосибирской областях, и на 65%, чем в Томской и Кемеровской, за счет наличия очень мелких поселений. Иногда на 300–500 человек населения приходится административно-управленческий аппарат 7–9 человек. И тогда местного бюджета хватает только на содержание этого аппарата, на все прочие нужды денег не остается.

В истории развития административно-территориального деления Алтайского края особо примечательны 1960-е годы, когда был наработан опыт объединения и разъединения районов, очень важный для анализа последствий возможных современных преобразований в административно-территориальном делении. Так, в 1963 г. в крае стало на 21 район меньше, а в 1965 г. число районов было восстановлено (одновременно из части территорий Смоленского и Алтайского районов был образован Советский район).

Административные преобразования 1960-х годов отличаются политизированностью. Как правило, ссылаются на опрометчивые решения Н.С. Хрущева. С этим трудно поспорить, если речь идет о ликвидации 21 административного района за один день – 1.02.1963. Но вот после Н.С. Хрущева столь же быстрого возврата к прежней системе административно-территориального деления не

произошло.

Главный фактор, влияющий на административно-территориальную систему управления, – плотность населения. Она определяет два аспекта – расстояния, какие придется преодолевать при выполнении управленческих функций, и численность населения конкретной территориальной единицы.

Площадь территории играет меньшую роль в создании системы административно-территориального деления. Происходит

это по двум причинам. Первая – площадь административно-территориальной единицы зависит от особенностей ведения хозяйства: высокая техническая вооруженность сельского хозяйства приводит к тому, что относительно небольшие коллективы работников способны обработать большие массивы земель территории.

Вторая причина – в том, что при традиционной для сибирской экономики системе организации дорожной сети все дороги ведут в районный центр, а рокадные дороги (мимо райцентра) практически отсутствуют. В этих случаях правильнее ориентироваться не на площадь административно-территориальной единицы, а на так называемый «дорожный контур»³.

Конкретные направления совершенствования административно-территориальной организации управления определяются сложившейся системой расселения, а также значением административного центра (райцентра или центральной усадьбы хозяйства). Последнее может быть определено соотношением численности населения в центре и в остальной части территориальной единицы, либо по объемам экономической активности.

Дробность административно-территориального деления края сформировала потребность в дополнительном звене. Постановлением администрации Алтайского края от 03.09.2009 г. № 383 «О внедрении предметно-зонального (проблемно-ориентированного) метода государственного управления в Алтайском крае» были приняты перечень и состав семи управленческих округов края. Это – территориальные образования, не имеющие собственного аппарата управления, данные функции по каждому округу выполняет аппарат одного из вице-губернаторов. Управленческие округа оказались достаточно эффективными в решении проблем образования и здравоохранения. Поэтому иногда говорят об «образовательных» или «медицинских управленческих округах».

Это решение имеет предысторию. В атласе Алтайского края 1980 г. выделено шесть районов: Барнаульский, Бийский,

³ За определением этого термина и методикой его вычисления мы отсылаем к статье: *Лопаткина А. Е.* Находится ли ваш райцентр в центре? // Экономика в школе. – 2011. – №1.

Рубцовский, Алейский, Каменский, Славгородский. В начале 1990-х годов Алтайский край разделен на семь (Барнаульский, Бийский, Рубцовский, Змеиногорский, Славгородский, Кулундинский и Каменско-Обский), а также несколько экономических микрорайонов пяти типов⁴. Но главной причиной для принятия решения о создании управленческих округов была новая организация социальной сферы: подушевая система финансирования в образовании и здравоохранении привела к массе осложнений, в первую очередь, для мелких территориальных образований. Перевод финансирования на уровень округов сокращает количество границ, какие, согласно действующему законодательству, не могут пересекать потоки бюджетных средств.

В расселении также должна учитываться национальная специфика. Компактное проживание немцев можно считать чисто алтайской спецификой, но регионов с национальными анклавами довольно много не только на территории Сибири. И это задает особенности в формировании критериев управления территорией. В зоне самой активной немецкой колонизации Кулунды еще в начале XX в. сформировалось более ста немецких поселений, где проживало около 43 тыс. немцев.

В 1917 г. предпринимались попытки создать Западно-Сибирскую немецкую республику по типу Республики немцев Поволжья. Спустя 10 лет был создан Немецкий национальный район (ННР) с центром в Славгороде.

В Славгородской группе районов в те годы была самая высокая плотность немецкого населения в Сибири (80% всего немецкого населения Алтая). В 1937 г. ННР был упразднен⁵. С середины 1950-х годов действуют четыре инициативных группы «По восстановлению республики немцев Поволжья на сибирских землях»: омская, новосибирская, алтайская и казахстанская. Благодаря их усилиям, ННР был воссоздан в 1991 г., но создания Сибирской немецкой республики добиться не удалось, хотя появилась сеть немецких школ, а Омск и Алма-Ата вели радиовещание на немецком языке.

⁴ *Лейзерович Е.* Типология местностей России (экономические микрорайоны России: сетка и типология) // Социальная реальность. — 2007. — № 7. — С. 84-125.

⁵ При создании Алтайского края путем деления Западно-Сибирского края.

Центром сибирской немецкой культуры стал Славгород. С 1957 г. там выходила газета на немецком языке «Роте фане» («Красное знамя»). Но после массовой эмиграции сибирских немцев в 1990-е годы эти достижения сошли на нет.

В настоящее время население ННР – всего 19,5 тыс. чел. в 12 населенных пунктах (45% от численности немцев на начало XX века). Центр ННР – уже село Гальштатт, а не Слав-город. По другим оценкам, численность сибирских немцев сейчас примерно вчетверо меньше, чем в начале прошлого века. Тем не менее существуют реальные возможности возвращения сибирских немцев и их детей, для чего потребуются определенные административно-территориальные преобразования. По нашему мнению, для восстановления численности сибирских немцев следует предусмотреть существенное расширение границ нынешнего Немецкого национального района.

Разделенность территорий и зонирование сельского хозяйства

В крае насчитывается девять муниципальных районов, территории которых разделены реками Обь и Катунь, они включают 108 сельских поселений, из которых 10 отделены от основной части района водной преградой. В Калманском и Павловском районах на противоположном берегу реки есть территории без населенных пунктов. В Смоленском районе на противоположном берегу расположено село Иконниково, входящее в Верх-Обской сельсовет.

В трех районах (Быстроистокском, Петропавловском и Шелаболихинском) на противоположном берегу расположен единственный сельсовет; в двух районах – по два сельсовета: в Топчихинском (из 18 сельсоветов) и Усть-Пристан-ском (из 13). Каменский район разделен рекой Обь: 10 сельсоветов на одном берегу, 3 – на другом. При этом только в Смоленском районе через

реку есть автомобильный мост. Иногда расположение района по двум берегам реки складывалось исторически. На другом берегу реки могут находиться, например, заливные луга, где издавна пасся скот жителей сел, расположенных на «основном» берегу. Но в большинстве случаев такое разделение района представляется необоснованным.

Данный критерий не может служить единственным основанием для принятия решений об административных преобразованиях, но может стать поводом для первоочередного включения этих районов в соответствующую программу.

Поскольку сельское хозяйство является основным хозяйственным направлением Алтайского края, то для административно-территориального деления принципиальна типовая система ведения сельского хозяйства. Зонирование края по устойчивой эффективности орошения яровой пшеницы может стать одним из критериев для определения границ управленческих округов и муниципальных районов.

Административные границы должны учитывать зоны потенциальной технологической специализации, в частности, возможность производства твердой яровой пшеницы. После голода 20–30-х годов XX века и Великой Отечественной войны Россия перестала быть конкурентом на мировом рынке твердой пшеницы (это можно считать одним из фундаментальных последствий двух мировых войн и установления в России коммунистического режима).

Алтайский край оказался единственной территорией России, где сохранился прежний потенциал производства пшеницы для пищевой промышленности, а не фуражного зерна. Поскольку это – главная функция края в разделении труда между регионами РФ, именно различия в технологии выращивания пшеницы и должны учитываться в первую очередь при построении системы административного деления края.

Поэтому при определении границ муниципальных районов необходимо учитывать границы внутри Алтайского края, которые разделяют зону устойчиво высокой, высокой и умеренной эффективности выращивания яровой пшеницы. В противном случае придется решать массу вопросов, связанных с принципиальными различиями в условиях деятельности между хозяйствами, входящими в один и тот же район.

В более общем плане административные границы (управленческих округов и муниципальных районов) должны учитывать схему использования одного из главных ресурсов Алтая – воды. Границы зон использования системы орошения в основных чертах совпадают с зонами эффективности возделывания яровой пшеницы. Здесь состоятельной представляется идея технологического единства сельского хозяйства района.

По нашему мнению, главный критерий при определении границ районов – это наличие в крае зоны, где подземных вод для орошения нет. Этот клин расположен по северному берегу реки Алей от Алейска до Рубцовска и поднимается на север вплоть до села Полковниково.

Объединение разных районов приводит к изменениям транспортной ситуации. Для этого нужно понять, насколько изменится расстояние центра объединенного района от райцентра этого же района. Мы отсылаем к методике определения центра района к уже цитированной статье⁶.

Каждый район включен в общую дорожную сеть и субъекта РФ, и страны в целом. Интеграция района в краевую дорожную сеть определяется числом точек пересечения дорог и границ района (точек входа). Положение районов Алтайского края по этому показателю крайне неравномерно. Только один район края (Смоленский) имеет шесть точек входа. По пять точек входа имеют районы: Бийский, Алейский, Завьяловский, Мамон-товский, Тюменцевский, Волчихинский, Рубцовский и Родинский. Эти девять районов и составляют основу административной дорожной топологии Алтайского края. Всего по одному выходу имеют пограничные Красногорский и Солтонский районы – первые кандидаты на интеграцию дорожных организаций, на создание соответствующих межрайонных служб.

* * *

Очевидно, что все изменения административно-территориальных единиц должны предваряться экспертными опросами. По их результатам и определяются приоритетные критерии для данного конкретного административного преобразования. И Алтайский край является прекрасной моделью для исследований многообразия критериев, результаты которых можно легко распространить на другие районы. Функции исследователей состоят, прежде всего, в том, чтобы вооружить местные органы власти методологическими основами для творческого подхода к решению проблем административно-территориальных преобразований.

⁶ Лопаткина А.Е. Указ. соч.