

С.А. Кропов

Оценка качества системы административно-территориального деления территорий

S.A. Kropov

Quality Evaluation of the Administrative-Territorial Division System

Предлагаются методологические основы совершенствования территориальной организации Алтайского края. Рассматривается несколько оригинальных критериев объединения территориальных единиц.

Ключевые слова: методологическая база, совершенствование территориальной организации управления, критерии объединения, качество управления.

Methodological foundations to develop territorial organization of the Altai Territory are proposed in the article. Some original criteria are proposed to join up territorial units.

Key words: methodological base, developing of territorial governance organization, joining criteria, governance quality.

Ведущие отечественные специалисты многократно отмечали необходимость корректировки системы административно-территориального деления субъектов РФ. Объясняется это так: «...приходится решать задачу изменения АТУ (административно-территориального управления) в состоянии страны с прямо противоположным вектором, в условиях устойчивого сокращения численности населения, массового исчезновения с лица земли деревень, сокращения численности поселков городского типа, стагнации городов» [1]. На это обстоятельство, в частности, обратили внимание В. Лексин и А. Швецов, отметившие, 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, 3].

Проблемы районирования и территориальной организации не только тесно связаны с вопросами административно-территориального деления на уровне субъекта РФ, но они становятся все более актуальной темой преобразования муниципальных районов. Эту связь вряд ли можно считать прямой, поскольку в принципе могут существовать такие формы территориальной организации, как региональные кластеры, межмуниципальные хозяйственные объединения и др. Но опыт последних лет показывает, что все формы горизонтального сотрудничества в производственной и особенно в социальной сферах развиваются чрезвычайно слабо. И, несмотря на это, проблема райо-

нирования решается в настоящее время без учета административно-территориального деления.

Методологическая база совершенствования административно-территориального деления состоит из двух частей. Одна часть может быть извлечена с помощью анализа сложившейся системы административно-территориального деления и истории ее формирования. Другая следует из анализа критериев, обуславливающих построение системы административных единиц в принципе, безотносительно исторической и фактической специфики данного субъекта РФ. По этой причине приводимые далее элементы методологической базы территориальных преобразований, сделанные на примере Алтайского края, применимы не только к этой территории, а могут быть использованы в любом регионе России.

Кроме известных всем уровней административно-управления, таких как поселение (городское, сельское), муниципальный район и городской округ, система административно-территориального деления Алтайского края имеет третий уровень – управленческий округ. В данной статье эта проблема затрагивается лишь попутно, основное внимание мы уделяем уровню муниципального района, временами касаясь и уровня сельского поселения (в более традиционной терминологии – сельсовета).

Анализ сложившейся системы административно-территориального деления края показывает, что при площади 168 тыс. км² на его территории проживает 2,5 млн чел. Это означает, что плотность населения в Алтайском крае почти вдвое превышает среднероссийскую и составляет 15 чел. на 1 км² по сравнению с 8 чел. на 1 км² в среднем по России. Это отча-

сти объясняет большое количество административных районов в сравнении с другими субъектами РФ. В настоящее время в Алтайском крае 60 районов, 12 городских округов и 6 городских поселений, и это практически вдвое больше, чем в соседней Новосибирской области.

Возможности управления территорией можно расширить, 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, т.е. 41–42 тыс. человек на район и по 3–4 тыс. на сельское поселение (сельсовет). Но административно-территориальные единицы Алтайского края крайне неоднородны. В регионе 138 мелких (более 19%) сельсоветов – менее 600 жителей, в 8 сельсоветах жителей менее 200 человек. При этом существуют 8 сельсоветов с населением более 10 тыс. человек, в четырех из них жителей более 12 тысяч.

Когда район по численности населения меньше сельсовета, это вносит неразбериху в бюджетный процесс и в целом в систему управления. Казалось бы, что неоднородность административно-территориальных единиц представляет собой проблему исключительно для аппарата управления, осложняет его деятельность, не более того. То, что это не так, говорит простое сопоставление. В 20 малых районах края проживает 20% населения, но на них приходится 36% убыли населения. Другими словами, низкая бюджетная обеспеченность малых муниципальных районов приводит к меньшей привлекательности этих районов для проживания, можно вывести из общих соображений, которые, однако, подтверждаются статистикой.

Следует также отметить слабую изученность влияния фактора неоднородности административно-территориального деления на отток населения, отсутствие полноценной методики. Выше сделано лишь простейшее сопоставление доли в численности и доли в убыли населения. Мы оставили в стороне предшествующую динамику оттока, половозрастную структуру на начало и конец анализируемого периода и т.д. Как учитывать все эти факторы – предмет дальнейшей разработки полноценной методики анализа. Мы же только зафиксируем необходимость такой разработки и перейдем к другим вопросам методологической базы.

Истоки формирования неоднородности административно-территориальных единиц связаны с несколькими волнами колонизации данной части России. История формирования неоднородности чрезвычайно полезна для понимания современного сложившегося административно-территориального деления Алтайского края. Большое количество муниципальных районов объясняется высокой (для Сибири) плотностью населения.

Немаловажным обстоятельством стало и то, что административное деление в советское время шло за партийно-территориальным. И когда набиралась численность членов партии, достаточная для создания нового райкома, принималось решение о создании административного района, при этом норма на райком была установлена в целом для Сибири. Сочетание этих двух факторов и привело к тому, что в Алтайском крае 60 муниципальных районов, что существенно больше, чем в соседних субъектах РФ.

Система административно-территориального деления Алтайского края уникальна. Занимая 20-е место среди регионов России по численности населения, он является первым по количеству сельских районов. В крае много и городских округов при низкой доле городского населения. Средняя численность населения в районах и округах Алтайского края примерно в два раза меньше нормы, сложившейся по стране в целом.

Как уже отмечалось, важнейшим фактором создания административно-территориальной системы управления является плотность населения. Она имеет два аспекта: расстояния, которые придется преодолевать при выполнении управленческих функций, и численность населения на территории конкретной территориальной единицы.

Площадь территории играет меньшую роль в определении направлений создания системы административно-территориального деления. Происходит это по двум причинам. Во-первых, площадь административно-территориальной единицы зависит от системы ведения хозяйства. При экстенсивном земледелии для хозяйствования требуются большие площади, чем при интенсивном. Высокая техническая вооруженность сельского хозяйства приводит к необходимости обеспечить большими территориями относительно небольшие коллективы работников.

Вторая причина в том, что традиционная для сибирской экономики система организации дорожной сети имеет стандартную структуру, когда все дороги ведут в центр (районный), а рокадные дороги (мимо райцентра) практически отсутствуют. В этих случаях правильнее ориентироваться не на площадь административно-территориальной единицы, а на так называемый «дорожный контур» [4].

Конкретная ситуация в совершенствовании административно-территориальной организации управления определяется 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 допол-

нительном звене. Постановлением администрации Алтайского края от 03.09.2009 №383 «О внедрении предметно-зонального (проблемно-ориентированного) метода государственного управления в Алтайском крае» был принят перечень и состав семи управленческих округов края. Это территориальные образования, не имеющие собственного аппарата управления. Его функции по каждому округу выполняет аппарат одного из вице-губернаторов. Управленческие округа оказались достаточно эффективными в решении вопросов образования и здравоохранения. Поэтому иногда используются обороты типа «образовательный управленческий округ» или «медицинский управленческий округ», за которыми скрывается лишь определение территориально-отраслевой сферы деятельности.

Это решение имеет предысторию. Составителями Атласа Алтайского края в 1980 г. выделено шесть районов: Барнаульский, Бийский, Рубцовский, Алейский, Каменский, Славгородский. Согласно типологии начала 1990-х гг. Алтайский край разделен на семь районов (Барнаульский, Бийский, Рубцовский, Змеиногорский, Славгородский, Кулундинский и Каменско-Обский), а также несколько экономических микрорайонов пяти типов [5]. Все эти исследования дали основу для принятия решения в 2009 г. Но подлинной причиной создания управленческих округов была новая организация социальной сферы. Подушевая система финансирования в сферах образования и здравоохранения привела к массе осложнений, в первую очередь для мелких территориальных образований. Перевод финансирования на уровень округов сокращает количество границ, которые, согласно действующему законодательству, не могут пересекать потоки бюджетных средств.

Все перечисленные выше факторы, включая национальный, в той или иной степени затрагиваются в публикациях по проблемам территориальной организации управления. Но есть и другие, менее типичные проблемы, более специфичные именно для Алтайского края.

Муниципальных районов с территорией, разделенной реками Обью и Катунью, в крае насчитывается девять, они объединяют 108 сельских поселений, из которых 10 отделены от основной части района водной преградой.

Данный критерий не может служить основанием для принятия решений самостоятельно и должен учитываться вместе с другими обстоятельствами. Вместе с тем именно разделенность территории естественной преградой может служить поводом для первоочередного включения соответствующих районов в программу административных преобразований.

Поскольку основная производственная направленность Алтайского края – сельское хозяйство, то прин-

ципальным для административно территориального деления является типовая система ведения сельского хозяйства. Зонирование края по устойчивой эффективности орошения яровой пшеницы может быть одним из критериев для определения границ управленческих округов и муниципальных районов.

Административные границы должны учитывать зоны потенциальной технологической специализации. По Алтайскому краю ключевым элементом сельского хозяйства является производство твердой яровой пшеницы. Регион 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 их выращивания должны учитываться при построении системы административного деления края.

В более общем плане административные границы (управленческих округов и муниципальных районов) должны учитывать схему использования одного из главных ресурсов Алтая – воды. Границы зон системы орошения в основных своих чертах совпадают с зонами эффективности возделывания яровой пшеницы. Здесь идея технологического единства сельского хозяйства района представляется более состоятельной. Следовательно, в некоторых случаях диверсифицированная структура ведения сельского хозяйства внутри одного муниципального района может оказаться полезной.

Объединение разных районов приводит к различным ситуациям по внутренним транспортным ситуациям. 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 статье [4].

При объединении районов общее число выходов объединенного района может быть и больше, и меньше, чем в среднем было до этого. В первом случае расширяется межрайонная дорожная сеть и сокращается (относительно) внутрирайонная. Во втором случае – наоборот. При этом важной составной частью данного критерия следует считать соотношение, которое складывается в данной части края между внутрирайонными и межрайонными транспортными коммуникациями. Возможна также постановка общей для всего края задачи балансировки межрайонной и внутрирайонных транспортных сетей.

Оценка качества системы управления предполагает, что вначале необходимо определить правила. Качество управления каждой административной единицей может быть определено по показателям наличия ресурсов и получению эффекта от использования этих ресурсов. Наличие ресурсов для тер-

риториального управления – показатель текущей деятельности (ВРП или иной показатель) и инвестиции. Эффект использования ресурсов проявляется в доходах населения и доходах бюджета. Одни районы или сельские поселения могут лидировать по привлечению ресурсов, другие – по их использованию.

Конкретные статистические показатели для оценки качества управления могут быть следующими:

- объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных собственными силами работ и произведенных услуг на душу населения;
- инвестиции в основной капитал на душу населения;
- среднемесячные денежные доходы на душу населения;
- бюджетная обеспеченность за счет доходов консолидированного бюджета на душу населения.

При этом первая пара показателей – параметры ресурсов для местного органа управления или самоуправления, вторая пара показателей – параметры эффективности использования этих ресурсов. Поскольку нужно учитывать интегральные характеристики ресурсов и эффективности их использования, то первая задача, которую следует решить, – как построить эти два интегральных показателя.

В нашей практике мы решаем эту задачу методами факторного анализа, чаще всего центроидным методом. Для его понимания достаточно представить себе линейную регрессию по каждой паре параметров, причем линия регрессий размечена по балльной шкале. Иными словами, как для пары «объем отгруженных товаров – инвестиции в основной капитал», так и для пары «денежные доходы – бюджетная обеспеченность».

Качество управления и совершенствование административно-территориального деления связаны следующим образом. Чем меньших результатов достиг район как по ресурсам, так и по их использованию, тем больше оснований для объединения данного района с другим.

При переходе к новому административно-территориальному делению возможно либо объединение двух районов, в которых один и тот же тип лидерства (по привлечению ресурсов или по эффекту от их наличия), либо районов, где разные типы лидерства. Второй вариант объединения районов по этому критерию более предпочтителен. Уже свершившийся факт объединения города Славгорода и Славгородского района в одну административно-территориальную единицу, помимо оценки, которая уже ничего не изменит, должен привести к созданию программы мероприятий по повышению эффективности привлеченных ресурсов.

На этот критерий накладываются проблемы кадрового потенциала системы местного самоуправления. Существует острый дефицит квалифицированных кадров в системе управления. Нет целостной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации. Объективно в бюджетах не хватает средств для подготовки резерва. По этой причине менее чем в половине муниципальных образований идет работа по формированию и подготовке резерва управленческих кадров.

В условиях ограниченности кадрового ресурса приходится преимущественно ориентироваться на те кадры, которые уже проверены на практике. Более того, приходится оценивать как некоторую объективную реальность и тот факт, что одни руководители успешны в деле обеспечения района источниками доходов (ресурсами), а другие – в эффективном извлечении этих доходов.

Таким образом, мы полагаем, что исходно приоритеты критериев для всех возможных ситуаций устанавливать некорректно. Они могут быть выбраны только в результате сбора мнений экспертов и обсуждений на разных уровнях. При любом намеченном преобразовании системы административно-территориального деления должен проводиться экспертный опрос. По результатам опроса и определяются приоритеты критериев для данного конкретного административного преобразования. Нашу задачу мы видим в том, чтобы рассмотреть максимум критериев, которые могут служить основанием для построения методики такого опроса. И Алтайский край является прекрасной моделью многообразия исследуемых критериев, которые можно легко распространить на другие регионы.

Проведенное нами исследование полезно и для экономико-математического моделирования в сфере пространственной эконометрики. Фактически предложено несколько задач, для решения которых требуется построение моделей (размер района и отток населения, сравнительный анализ стратегий привлечения ресурсов или повышения их использования и т.д.).

Полагаем, что принятие решения о любом административном преобразовании является прерогативой законодательной и исполнительной власти субъекта РФ. Функции исследователей состоят прежде всего в том, чтобы вооружить местные органы власти методологическими основами принятия решений в сложной системе административного и муниципального управления. При этом методологические основы существенным образом отличаются от инструкций, они дают широкие возможности для творческого подхода к решению проблем административно-территориальных преобразований даже в том случае, когда методологическая база будет полностью сформирована.

Библиографический список

1. Смирнягин Л.В. Узловые вопросы районирования // Известия РАН. Сер. географ. – 2005. – №1.
2. Овчинников А.П. Реформа административно-территориального устройства государства: цель и средство // Вестник СамГУ. – 2006. – №8 (48).
3. Лексин И. Системные основания преобразований территориального устройства государства и оценка аргументов «от экономики» // Российский экономический журнал. – 2003. – №4.
4. Лопаткина А.Е. Находится ли ваш райцентр в центре? // Экономика в школе. – 2011. – №1.
5. Лейзерович Е. Типология местностей России (экономические микрорайоны России: сетка и типология) // Социальная реальность. – 2007. – №7.