

## ПРОСТРАНСТВЕННО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ В РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

**Акмалова А.А.,**  
доктор юридических наук, профессор  
(РАГС при Президенте РФ);  
**Капицын В.М.,**  
доктор политических наук, профессор  
(МГУ имени М.В. Ломоносова)

Пространственно-территориальные вопросы в различном их преломлении лежат в основе развития государств, регионов, муниципальных образований. Междисциплинарность такой проблематики стимулирует выработку соответствующего метода. В России такая проблематика приобрела особую остроту в силу флуктуационных процессов, ускоряющих дифференциацию местных уровней жизни и ослабляющих общенациональную идентичность<sup>1</sup>. Просматривается компаративная перспектива: в значительной степени именно территориальный фактор в международном и внутривнутриполитическом плане определяет евразийскую цивилизационную специфику России.

Воздействие глобализации и информационных технологий усиливает пространственно-антропологические асимметрии на местах. Заостренно эту проблему обозначил З. Бауман: «Глобальные перемещения финансовых ресурсов, пожалуй, столь же бестелесны, как и электронная сеть, по которой они перемещаются – но следы, оставляемые этим их движением на местах, до боли осязаемы и реальны: «качественная депопуляция», уничтожение местного хозяйства, отчуждение миллионов людей, не вписывающихся в новую глобальную экономику»<sup>2</sup>.

М. Кастельс показал, что в социальной реальности взаимодействуют, но

---

<sup>1</sup> В частности, показательны в этом смысле протесты жителей Дальнего Востока в декабре 2008 г. против введения пошлин на ввоз иномарок, хотя такие действия Правительства РФ направлялись на поддержку в условиях кризиса работников отечественного автопрома и сопровождались государственным финансированием перевозок отечественных автомобилей в восточные регионы России с целью снижения цен на эти машины.

<sup>2</sup> Бауман З. Глобализация. Последствия для человека и общества. М., 2004. С. 107.

все более расходятся пространство мест и пространство потоков<sup>3</sup>. Расхождение этих типов пространств в значительной степени связывалось именно с природой современного финансового капитала (быстрота движения и экстерриториальность потоков капитала), когда акционеры, инвесторы, финансовые центры не связаны с пространством мест. Именно современные финансы составляют основу пространства потоков, что ведет к обесценению каждого конкретного локального фрагмента пространства<sup>4</sup>. Также и потоки миграции ставят ряд государств в центр противоречия двух названных пространств, усиливая противоположные тенденции фрагментации и глобализации; соединяя локализацию и глобализацию в трудно предсказуемый процесс «глокализации»<sup>5</sup>. В России не удастся снизить стихийную миграцию и отток населения с востока на запад.

В связи с этим возникает проблема территориальных прав, приобретающая междисциплинарный характер. Институционализируется гуманитарная и поведенческая география<sup>6</sup>, использующая синергетический подход, методы антропологии, правоведения, естественных наук, социологии, теории идентификации и прав человека. На таком междисциплинарном стыке рождаются методы исследования современных территориальных прав, в частности, пространственно-антропологический и идентификационный методы.

Такие методы интегрируют освоение «горизонтальных» и «вертикальных» отношений людей, раскрывая идентификационный аспект территориальных прав. Начиная от участка земли или пространства двора и кончая общенациональными и глобальными проблемами, современное развитие подтверждает актуальность территориальных прав. Во многих государствах территориальные права как аспект устойчивого развития находятся в центре внимания<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Кастельс М. Информационная эпоха: Экономика, общество и культура. М.: ГУ ВШЭ, 2000.

<sup>4</sup> Зарубина Н.Н. Деньги в социальном конструировании пространства // Полис, 2008. № 5. С. 178.

<sup>5</sup> См.: Muller K. Globalisierung. Fr./N.Y., 2002.

<sup>6</sup> См.: Замятин Д.Н. Пространство как образ и трансакция // Общественные науки и современность. 2008. № 2. С. 129.

<sup>7</sup> Так, во Франции в 1990-е гг. был принят Закон об ориентации от 4 февраля 1995 г., затем в него

Актуальны они и в плане политико-географическом. Несмотря на то, что глобализация вроде бы ослабляет действие территориального фактора (привязанности к месту), тем не менее, значение территории в ресурсно-энергетическом, экологическом, демографическом плане еще сохраняется. Для России стоит особенно остро проблема чрезмерной асимметрии территориальных прав. Территориальная протяженность и разнообразие территориальных ареалов делает сохранение пространства мест (территориальной привязанности) вопросом физического выживания, целостности государства и сохранения социокультурной идентичности. Известны последствия современных территориальных изменений, особенно распада СССР и Югославии. Мировая общественность заявила о коллективных территориальных правах народов (этносов), суть которых, как подтверждают история Косово, Абхазии, Южной Осетии и еще почти 200 политико-географических локусов, раскрывается, как через призму экономики, культуры, так и через природу территориальности, ее идентификационного влияния.

Рассмотрим природу территориальных прав. Истоки их зарождения отражены еще в древних текстах<sup>8</sup>, формировались по мере идентификации с местом, ослабления зависимости людей от природной среды, расселения людей, что порождало межевание, права на землю, колонизацию, урбанизацию, субурбанизацию, административное деление. Это отражалось в образах и ментальных матрицах («схемах», «картах») мест, способствовало распространению моральных и религиозных представлений, обычаев, норм «территориального» права (коммунального, городского, земельного).

Территориальная идентификация – исток формирования территориальных прав. В. Бутте так характеризовал этот процесс: «Население,

---

внесены поправки (законопроект Совета министров 1998 г., рассмотренный в парламенте в 1999 г.). Упор делался на устойчивое развитие территории, перераспределение полномочий государства и местных коллективов с перспективой до 2020 г.

<sup>8</sup> В книге Иисус Навин упоминается, как Господь наставляет Иисуса Навина на распределение уделов между сынами Израилевыми в соответствии с правами, которые давались при Моисее или определены позднее жребием (Библия. Книга Иисус Навин. Глава 13-20).

ассимилируемое территорией, пытается ассимилировать ее»<sup>9</sup>. Образы и ментальные матрицы как первичные регуляторы, позитивизировались, приобретая правовые формы обыденного, формально-юридического и ценностно-конституционного характера, начиная с межевых знаков на распределяемых полях и кончая протестами против «точечных» застроек, природоохранными зонами, государственными границами, миграционным законодательством и т.д.

Территориальные права рождаются и живут в повседневном контексте жизненных сфер, там, где идет самоорганизация людей в локальных системах территории. Последняя первоначально предстает как природная среда; затем превращается в искусственную жизненную сферу. Территория вплетается в относительно устойчивую систему жизненных сфер сообщества, но, сохраняясь в качестве основы последних, все же продолжает функционировать как самостоятельная жизненная сфера со своими границами, символикой, экологическим пространством, т.е. как «место», «регион». Мы рассматриваем территориальную сферу наряду с другими жизненными сферами: естественно-антропологической (демографические, этнические, семейно-бытовые отношения), духовно-культурной (социокультурные, языковые, конфессиональные, образовательные отношения), агентно-профессиональной (трудовые, предпринимательские отношения).

Данные жизненные сферы формируются по мере освоения территорий, разрешением проблемы локальной флуктуационной активности, направленной, как на интеграцию, так и дезинтеграцию. Люди самоорганизуются с учетом условий территории (ландшафта, климата, флоры, фауны, соответствующих рисков), создавая жилища и поселения, воспроизводя потомство, локальные субкультуры (традиции, нормы), обеспечивая разделение труда, воспроизводство орудий и продуктов. Первоисточник осознания территориальных прав усматривается в «инстинкте территориальности», «выражающемся в стремлении к освоению пространства, закреплению на нем,

---

<sup>9</sup> Цит. по: Голд Дж. Основы поведенческой географии. М., 1990, С. 7.

его ограждению и защите в знаковых формах»<sup>10</sup>. Древний пространственный архетип – граница, символы которой объекты природного ландшафта (река, берег моря, лес) и сооружения (камень, изгородь, ров, стена).

Территориальные идентичности вплетены в институционализацию (обычай, культура, права), идентификацию (символические и языковые конструкции – гербы, изображения местных святынь, сувениры, фольклор, история, марки продуктов). Эти регуляторы способствовали приватизации и коллективизации территорий, включению их с разной степенью интенсивности в процесс муниципализации и огосударствления. Пространственные образы (схемы, карты) рефлексировались с помощью дихотомий «свой – чужой», «открытость – закрытость», «безопасность – опасность», «зависимость – автономия», воплощаются в стандартах, программах, законах.

Анализ территориальных прав предполагает выделение сначала «горизонтального» (онтологического) основания реализуемости человеческого ресурса («капитала») в повседневности. Другими словами, речь идет о проявленности связей осваиваемой и сохраняемой территории (места) с реализацией потенциала человека в жизненных сферах повседневности, где он выступает как: а) автохтон (или аллохтон, старающийся натурализоваться); б) житель (семьянин, сосед, член местного сообщества), творящий среду общения и взаимопомощи; в) духовно культурное существо, сохраняющее субкультурные нормы на данной территории и сообществе; г) агент, обменивающий результаты труда, участвующий в гражданском обороте, в том числе земли, другого недвижимого имущества.

Проявленность территориальности в названных сферах дает возможность выделить основания групп территориальных прав, объединяемых по онтологической привязке к локусу, но разграничиваемых по реализуемому и охраняемому локальному жизнесферному интересу. Тогда выделяются аспекты территориальных прав: экологические и земельные (по отношению к природе и

---

<sup>10</sup> Брунова Е.Г. Архаичные пространственные отношения в англосаксонской языковой модели мира. Автореф. дисс... докт. филолог. наук. М., 2007. С. 15.

земле как месту обитания, в том числе коллективные права местных жителей и права мигрантов), жилищные и демографические (естественно-антропологическое воспроизводство данного сообщества), духовные и субкультурные (конфессия, местная идентичность), агентные владетельные и агентные производительные (в том числе, по отношению к земле как недвижимому имуществу и средству производства). Контактируя с другими территориальными образованиями, местные сообщества представляют эти территориальные срезы в качестве локального права и интереса. Реализация таких прав поддерживает воспроизводства пространства мест.

Если же взять «вертикальный» срез, то можно рассматривать в качестве основания классификации территориальных прав такие признаки как сочетание индивидуальных, местных (региональных), государственных и глобальных связей прав и интересов субъектов. Можно выделить сочетание локальных и над-локальных связей причастности к представительству в системе муниципальной и государственной легитимации власти. Тогда выделяется (по мере ослабления привязки к локусу) территориальный аспект охраны и защиты прав, участия и представительства, т.е. социальной субъектности: а) членов соседских сообществ – в частности в ТОС и ТСЖ; б) жителей муниципальных образований – в местном самоуправлении и управлении регионом как государственно-территориальной корпорацией); в) избирателей и граждан государства – в формировании по мажоритарной, а частично и пропорциональной системе, федеральных государственных органов; г) представителей прав территорий в международных отношениях. Представительство местных территорий на глобальном уровне обеспечивается международными объединениями муниципальных образований.

Территориальные права «трудно» вписываются в стандартное представление об «общепризнанных правах человека». Определение их места в системе прав человека потребовало новых оснований («горизонтального» и «вертикального»): 1. связь прав с жизненной сферой; 2. соотношение индивидуальной, коллективной, государственной, глобальной субъектности. По

«вертикальному» основанию их можно характеризовать как права участия в управлении территорией, представительстве, механизме реализации и защиты, определяющие правореализующую субъектность (индивидуальную, муниципальную, региональную, федеральную, глобальную).

Представление двух срезов помогает раскрывать, как формируется пространство потоков, как капитал и рабочая сила отрывается от пространства мест. Онтологически территориальные права проявляются не столько сами по себе, сколько через реализацию других жизнесферных прав (быт, семья, здоровье, образование, вероисповедание, культурная самобытность, разделение труда, хозяйственная кооперация, трудоустройство). Их реализация зависит от сбалансированной субъектности, включающей как личное участие, так и правозащитную деятельность, в том числе прокуратуры, судов, экологическую, экономическую, финансовую, культурную развитость места, представление интересов места в муниципальных, государственных, глобальных структурах, миграционной, инвестиционной, налоговой политике и т.д.

Далеко не всегда различным территориям удается формировать сбалансированную субъектность. Не хватает капитала (финансового, символического, человеческого), чтобы нормально развиваться. В таком случае, реализация прав может отрываться от территории (города, села, региона, даже государства): пространство потоков уходит от пространства мест (бегство капитала, в том числе человеческого, т.е. миграция). Особенно это проявляется при наличии глобальных каналов реализации прав.

Гражданское общество призвано обеспечивать географически сбалансированную субъектность во взаимодействии глобального сообщества, государства, общества, человека. Общественно-государственное обустройство государственной границы, оптимизация региональной и миграционной политики, строительство дорог, размещение предприятий, защита горожан от точечной застройки дворов, а крестьян и фермеров – от рейдерских захватов выгодно расположенных предприятий и земель, муниципальное обустройство, экологические движения – все это влияет на реализацию государственных и

международных программ реализации территориальных прав.

Такая активность может повлиять на позицию мирового сообщества и государства относительно территориальной целостности, обустройства территорий традиционного хозяйствования коренных малочисленных народов, инвестиции капиталов. Глобализация порождает новые масштабы протестов – всемирное антиглобалистское движение, порождаемое, в том числе инерцией образов малых пространств. Государству, регионам и малым сообществам важно выработать сбалансированную субъектность и по отношению к такому участию. Государство оказывается между молотом глобализма и наковальной дезинтегрирующего местничества<sup>11</sup>.

Территориальные права в силу их серьезного влияния на реализацию, охрану и защиту других жизнесферных повседневных прав, на характер и сбалансированность субъектности становятся материалом конструирования территориальной справедливости, вызывающей к преодолению разрыва пространства мест и пространства потоков. Так материальные ресурсы и научно-технические достижения сами по себе далеко не всегда способны гармонично развивать территорию<sup>12</sup>. Последнее зависит от сочетания «горизонтальных» и «вертикальных» срезов, сбалансированной субъектности при реализации прав (распределении полномочий территорий). Все более актуальными становятся проблемы оптимизации федеративного устройства, пространственно-территориальной организации, решения вопросов местного значения, типов и форм муниципальных образований.

Территориальная справедливость предполагает согласование местных норм, обеспечивающих местные (региональные) стимулы развития

---

<sup>11</sup> См.: Безопасность Евразии. 2003. № 1. С. 204.

<sup>12</sup> Г.К. Леонтьев привел пример такого разрыва: «Процветающее предприятие в г. Верхняя Салда экспортирует супертехнологии в сфере авиастроения и космической промышленности во все страны мира...увеличило свой валовый продукт в три раза, увеличило в разы налоговые отчисления в федеральный и региональный бюджеты. А город «умирает»; налоги в местный бюджет остались на прежнем уровне. ...через 3-4 года на предприятии некому будет работать, поскольку квалифицированные кадры просто уедут из города, где постоянные перебои с водой и газом, нет достойных школ, больниц и спортивных комплексов, транспортного снабжения; снижается рождаемость; молодежь покидает город. Налицо полное несоответствие в динамике развития предприятия и территории» (Конференция 11 декабря 2006 г. «Инновационный бизнес в Санкт-Петербурге и Ленинградской обл. Развитие промышленного сектора в 2007-2008 гг.»).

(неравенства) и коллективные механизмы выравнивания и консолидации ресурсов (бюджетов) с государственным бюджетом. Балансируя интересы разных уровней, их комбинации и коллизии, территории сохраняют локальность и одновременно преодолевают ее, включая своих представителей в этнические, региональные, национально-государственные, международные сообщества с системами неравенств и механизмами их нейтрализации приближаясь к стандартам территориальной справедливости.

Отношения государства и общества всегда чреватые некими локальными флуктуациями, ведущими к определенной степени неравновесности и дезинтеграции (децентрализации), что опосредованно отражается также и в международных отношениях. Значительную роль в таковых флуктуациях играет восприятие неравенства между разными территориями, соответствия (несоответствия) его территориальным правам как стандартам равенства, автономии и зависимости. Территориальная справедливость строится на таком восприятии (идентификации) как представлении о своем равенстве (неравенстве), ведущем к выработке стандартов автономии и зависимости. Территориальные права могут играть как интегрирующую, так и дезинтегрирующую роль. Характер и степень их флуктуационного влияния зависит от того, каковы интеграционные ресурсы центра и ресурсы автономии регионов (мест), насколько центр сможет актуализировать интеграционные мотивы, усилить общенациональную (общетерриториальную) идентичность путем выравнивания условий реализации территориальных прав и совершенствования механизмов их реализации. Приватизация и коллективизация территорий может приходиться в противоречие с их огосударствлением и формированием целостности государства.

Образы и матрицы территориальной идентификации, включаемые в конструирование территориальных прав, оказывают существенное влияние на политико-правовое оформление не только локальных ареалов, но и территориальную целостность государств. А. Ослон по результатам исследования «Георейтинг» отметил, что территориальная целостность – всего

лишь следствие гораздо более фундаментального фактора: присутствия «целостности» в умах большинства населения.

Эти образы и матрицы (схемы, карты) активизируются в процессе, как закрепление локальности (местности), так и ее ментального преодоления при освоении территории, сравнении территорий, их конкуренции, складывании больших социальных пространств. Из таких образов и чувств сплетается представление о «пространственной (территориальной) справедливости»<sup>13</sup>. Символические проявления территориальной справедливости выражены в ритуалах, оформляющих структурирование социального пространства. С. Московичи отмечает, что «в каждом подспудно ощущаются и действуют верования и привязанности к языку, земле, внушенные традицией»<sup>14</sup>.

Территориальность порождает осознание определенных прав владения, пользования, распределения, механизмов охраны, дифференциации и интеграции («я – мы»), сравнения («свой – чужой», «мы – они») и конкуренции разных территорий. Социализированная территориальность обуславливала призывы к территориальной справедливости, стимулировала наступательные и оборонительные идентичности, сплоченность и разобщенность.

Территориальная справедливость, во-первых, имеет символически-пространственное выражение, в частности, онтологическую привязку к территории (географическим объектам, границам), что помогает сохранение исторической преемственности и автохтонности как территориальных прав населения. Это характерно не только для коренных малочисленных народов, но и других народов современной России, Индии, Испании и т.д.<sup>15</sup> Во-вторых, она получает субъектную привязку к самоорганизации территориальной сферы как природной и искусственной среды, включенной в систему сообщества, дающей возможность реализации «плодов» этой исторической автохтонности в некоем

---

<sup>13</sup> С.В. Федулов отметил, что «все виды «человеческих» пространств видятся проявлением феномена *территориальности* – своего рода чувств территориальной справедливости в пространственной преломлении» (См.: Голд Дж. Психология и география. Основы поведенческой географии /Предисловие С.В. Федулова. М., 1990. С. 10).

<sup>14</sup> Московичи С. Машина, творящая богов. М., 1998. С. 155.

<sup>15</sup> В 2007 г. даже индейцы, живущие в некоторых штатах США, заявили о своих территориальных правах, в том числе праве на отделение от США.

сочетании автономии и зависимости (суверенитете), а, в определенной степени, и обмена этой автохтонностью (например, в туризме, этнокультурном обмене).

В-третьих, автохтонность (самобытность), равенство, автономия, зависимость, опосредуясь в деятельности населения и местном самоуправлении, проявляются в сферах, параметры которых поддаются стандартизации и измерению как в отдельности, так и комплексно. Такие аспекты, как непосредственно территориальный, территориально-бытовой (демографический), духовно-культурный и агентно-профессиональный, предполагают возможность стандартизации – материальной, коммуникационной (по обеспеченности услугами транспорта, связи, почты), экологической и земельно-кадастровой, санитарной, медицинской, жилищно-коммунальной, образовательной, языковой (общекультурной и субкультурной), по трудоустройству и оценке профессионального потенциала труда и бизнеса. К развитию территории привязаны все жизненные сферы; сама территория выступает как основная жизненная сфера (среда), в которой субъекты взаимодействуют и самоорганизуются в целях самобытного средообразования и средопользования<sup>16</sup>, субкультурной автохтонности, воспроизводства, разделение труда, самоорганизацию производителей благ и их обмена.

В-четвертых, измерение территориальной справедливости и территориальных прав затрагивает взаимодействие индивидуальных, коллективных, общественно-государственных, глобальных интересов. Это взаимодействие имеет территориальное измерение, например, в плане сравнения, соперничества, кооперации жителей на своей территории и с другими самоорганизующимися территориями в рамках государства и за пределами границ государства. Речь не только об участках земли: происходит обмен результатами автохтонного существования, культурного и хозяйственного развития (территорией, людьми, культурными образцами, специалистами, товарами и хозяйственными инновациями). А это влечет, в свою очередь, ряд следствий, упирающихся в проблемы эквивалентности

---

<sup>16</sup> См.: Антропоэкологическая оценка и формирование оптимальной городской среды. Л., 1988. С. 73-77.

обмена автохтонности и развития на результаты политико-правового оформления представлений автономии-зависимости, открытости-закрытости в территориальной целостности. Территориальная справедливость проявляется в договорах, обычаях, хартиях, уставах, конституциях и конституционных соглашениях. Это получает прикладное развитие, например, в когнитивном картографировании, образно-географическом анализе в политологии (социологии, правоведении), прогнозировании обустройства городской среды.

Территориальная справедливость выступает, таким образом, как одно из обоснований дистрибутивной (распределительной) справедливости, указывая на порождаемые территориальной организацией социальные различия и влияя на социальное пространство таким образом, чтобы снизить разрыв пространства мест и пространства потоков, усилить позитивные последствия территориальных различий. Содержательное и экзистенциальное содержание территориальных прав выражается в степени экологического, жилищно-коммунального, социально-культурного, производственного овладения территорией. Это включает в себя, с одной стороны, сохранение привязки человеческого капитала (культурно самобытного, экономически самодеятельного населения) к некой территориальной ойкумене, с другой, возможности выбирать территорию для проживания и работы. Помимо степени освоения территории, территориальная справедливость предполагают оптимальное сочетание локальной автономии и представительства интересов и прав в центрах принятия решения.

Возникло множество примеров асимметрии в реализации территориальных прав, что означает, с одной стороны, серьезное расхождение в онтологических параметрах развития поселений и регионов, расселения, развития культуры, агентно-профессиональной структуры, а, с другой, разбалансированность субъектности – дефект институционально-организационных механизмов, интегрирующих интересы индивидуальных, коллективных, национально-государственных, глобальных акторов. Такая асимметрия имеет и глобальные (геополитические) последствия. Страны, где

она усиливается, страдают дефектами общенациональной идентичности, ведущими к угрозе целостности государств, сохранения финансового и человеческого капитала и могут стать удобным материалом для «мирной разборки» на «модули». В качестве «конструкторов», «разбирающих» и «кроящих» такие общества, выступают глобальные акторы: транснациональные корпорации (ТНК), государства с «сильными культурами» (этнонациональной консолидацией, достаточным уровнем патриотизма) и довольно высоким уровнем экономического развития. Есть государства, которые обладают и тем, и другим, например, США, Япония, Китай, Южная Корея, Малайзия. Государства со слабой общенациональной идентичностью, высокой конфликтностью вынуждены терять специалистов, ученых, технологии, укрепляя тем самым развитые экономики и общества с сильными культурами.

Каковы «корни» асимметрии реализации территориальных прав в России. Во-первых, множество физико-географических особенностей – ландшафта и климата, частоты и характера природных «возмущений», наличия полезных ископаемых, протяженности территории регионов.

Во-вторых, инфраструктурные факторы, влияющие на привлекательность мест в поселенческом, экологическом, туристском плане. Близость транспортных магистралей, административных и культурных центров, штаб-квартир финансово-промышленных групп, разработки природных ресурсов, рабочие места, учебные заведения, медучреждения, инновационные центры, достаток специалистов, этнокультурные особенности, плотность и компактность расселения – все это определяет степень развитости территории. По оценкам экспертов, в России экономический рост и конкурентоспособность предприятий возможны всего в 140 точках, а, по оценкам ВТО, в 18 точках (из всех 1027 городов и поселков городского типа, 152 тыс. сел).

В-третьих, влияние на экологию и сельское хозяйство последствий антропогенного давления. Экология и земельный вопрос – острый для многих мест, но характер проблем разный. В Москве – точечные застройки, обилие вывозимого мусора. В Подмосковье – спонтанные свалки мусора, вырубка леса

под коттеджи, в том числе в природоохранных зонах, застройка на землях сельскохозяйственного назначения, добровольный и вынужденный исход сельских жителей. В Карелии – интенсивная браконьерская вырубка леса; вывоз на экспорт древесины не идет на пользу лесным поселениям. В тундре, на Дальнем Востоке нефтедобыча губит территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов.

В-четвертых, поражает асимметрия в распределении различных благ на душу населения: по развитости услуг, инвестиций на душу населения, масштабу безработицы. Д. Козак, будучи министром регионального развития РФ, отмечал, что минимальное и максимальное значение объема валового регионального продукта на душу населения по регионам России в 2004 г. отличалось в 35 раз, в 2006 г. – в 43 раза, по уровню безработицы в 2004 г. – в 29 раз, в 2007 – в 53 раза, объему инвестиций в основной капитал на душу населения в 2004 г. разница в 158 раз, в 2006 г. – в 250 раз<sup>17</sup>.

В-пятых, особое значение имеют разрывы в транспортных коммуникациях между территориями (в Якутии в 1990-е гг. люди ходили пешком на сотни километров по бездорожью, т.к. «малая» авиация была «заброшена»). Тарифы на пассажирские перевозки, телефонную связь отрицательно влияют на экономические связи и развитие территорий, затрудняет реализацию права граждан на свободу передвижения в пределах своей страны, установление единого экономического пространства. К примеру, железнодорожный транспорт – важнейший коммуникационный фактор России – стеснен законодательно и организационно. Как отмечал глава ОАО РЖД В.И. Якунин, законодательное применение имущества ОАО РЖД резко отличается, и от частных компаний, и от госкорпораций<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Выступление в Совете Федерации 25 октября 2007 г. Подобные факты отмечены и в докладе РСПП: «Масштабы территории и ее внутренняя неоднородность оказывают влияние на развитие бизнеса в любой крупной стране, но для российских регионов объективные преимущества или барьеры местоположения, обеспеченности ресурсами и инфраструктурой, концентрации населения определяют развитие и остаются доминирующими условиями для ведения бизнеса. Ведущая тенденция – *рост регионального неравенства*» (Доклад о состоянии делового климата в Российской Федерации. РСПП. М., 2008, С. 62-63).

<sup>18</sup> ОАО РЖД, в отличие, например, от ОАО «Атомэнергопром», имеет ограничения в обороте всех объектов инфраструктуры, по большинству объектов запрещена их передача в аренду, доверительное

В-шестых, разрыв в развитии и коммуникации получает в России много измерений: а) между городскими и сельскими поселениями, б) крупными и мелкими городами, в) федеральным центром и провинциями, г) западом и востоком страны; д) регионами донорами и регионами-реципиентами. Агломерационный эффект играет в России все более значительную роль; опережающий рост экономики Центра и Северо-Запада во многом обусловлен ускоренным развитием крупнейших агломераций городов федерального значения с прилегающими областями<sup>19</sup>. Но при этом многие сельские районы стагнируют. Экономика ориентирована на экспорт сырья, слабо развиты местная и обрабатывающая промышленность, промыслы, наукоемкие производства. Обнаружился перекоп в бизнесе информационных технологий (ИТ): общий объем ИТ бурно растёт, а доля работ региональных компаний ежегодно снижается на 20%. С ослаблением региональных ИТ-компаний снижается кадровый потенциал регионов; квалифицированные сотрудники уходят в столичные компании; разрушается инфраструктура подготовки кадров, т.к. местные вузы теряют лучших специалистов.

В-седьмых, есть определенный кризис представительства территориальных прав на разных уровнях в связи с отменой выборов губернаторов населением, реформой порядка формирования Совета Федерации, введением выборов депутатов Государственной Думы по партийным спискам, нереализованностью территориального представительства при формировании общественных палат.

---

управление или пользование. Жестко регулируются железнодорожные тарифы, а динамика цен в промышленности и инфляция прогнозируется и учитывается на более низком уровне, чем формируется по факту. В 2007 г. все поставщики ресурсов для ОАО РЖД были свободны в установлении цен на свою продукцию. ОАО РЖД как единственный публичный железнодорожный перевозчик, обязано перевозить предъявляемые грузы по регулируемым тарифам на всей территории. Убыточные перевозки угля на экспорт почти полностью осуществляются в вагонах ОАО РЖД. Грузовладельцы и грузоотправители, владеющие вагонным парком, не используют его под собственные низкодоходные перевозки и заявляют их исключительно в вагонном парке ОАО РЖД.

<sup>19</sup> «Экономика России все более концентрируется в наиболее развитых регионах с особыми преимуществами: столице страны (более 22% ВРП страны) и ... Тюменской области (12%). ... Наряду с центро-периферийным неравенством усиливаются различия между западом и востоком страны. Темпы роста валового регионального продукта Сибири и Дальнего Востока остаются самыми низкими, т.к. восточные регионы имеют максимальные экономические издержки из-за удаленности, неблагоприятных климатических условий, плохой инфраструктуры, малочисленности населения и слабо развитой сети крупных городов» (Доклад РСПП «О состоянии делового климата в РФ. М., 2008).

Для снижения асимметрии в финансовом аспекте необходимы: унификация правовых режимов и стандартов с одновременным построением механизмов учета особенностей районов, введение социальных стандартов государственных и муниципальных услуг, стимулов для органов власти субъектов РФ и местного самоуправления к осуществлению приоритетных социально-экономических преобразований; ускорение создания системы федерального мониторинга социально-экономического развития регионов и муниципальных образований. Бюджетный федерализм предполагает укрепление финансовой и налоговой самостоятельности регионов наряду с созданием механизма бюджетного выравнивания, стимулы эффективности использования бюджетных средств, процедуры и критерии оценки эффективности и вытекающие из этого санкции, введение в законы индикаторов результативности исполнения бюджетов с учетом генеральных схем пространственного размещения производительных сил, сводного прогноза социально-экономического и демографического развития регионов, стратегии социально-экономического развития регионов, данных федерального мониторинга развития территорий. На законодательном уровне необходим порядок разработки и принятия комплексных многоуровневых территориально-отраслевых программ, ориентированных на показатель развития человека.

В муниципальном аспекте необходимо совершенствование норм Федерального закона № 131 для учета всех особенностей территорий: а) приграничных; б) северных, в том числе арктических, с большой пространственной протяженностью, неразвитыми коммуникациями, зависящих от централизованного завоза; в) горных; г) курортных; д) исторических; е) территорий морских побережий; ж) таежных; з) городов федерального значения; и) с доминантой градообразующих предприятий; к) ЗАТО; л) наукоградов; м) центров инновационного развития; н) территорий особых экономических зон; о) окраинных территорий с сильным влиянием этнически окрашенных традиционных институтов (Северный Кавказ).

В миграционном законодательстве необходимы стимулы для переезда

соотечественников в Россию, учета трудовых иммигрантов. Законодательство должно освоить также регулирование идентификационных процессов (в этом направлении работает, в частности С.В. Поленина), учитывать расширение действия космополитических образцов, распространение двойной и множественной идентичностей, нивелирующих связи людей с территорией и культурой, гасящих национально-государственную идентичность, оживляющих этнополитический фактор, стимулирующих социокультурную фрагментацию.

В плане коммуникации смягчение асимметрии территориальных прав зависит во многом от развития транспорта и связи. По мнению В.И. Якунина, в железнодорожном транспорте необходимо выводить перевозки низкодоходных грузов на безубыточный уровень, а государственную поддержку товаропроизводителей осуществлять не через низкие железнодорожные тарифы, а в виде налоговых льгот или субсидий.

В экономико-территориальном аспекте важнейшая задача – создание системы показателей и стимулов инновационного развития, с одновременным выравниванием минимума обеспечения всех регионов. Этот вопрос упирается в распределение полномочий и координацию действий федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, оптимизацию роли субъекта федерации и федерального округа в налаживании отношений всех уровней управления.

Необходимо увеличить в восточной части страны число особых экономических зон, предусмотрев льготы для инвестиций в обрабатывающую промышленность (АПК, транспорт, здравоохранение, образование, строительство жилья), а также своеобразные госзаказы для территорий. Целевое выделение средств федерального бюджета на развитие социальной инфраструктуры территорий, использование ипотечных и иных схем строительства жилья для персонала, реализующего госзаказы, обеспечило бы специалистам инновационной деятельности комфортную среду.

В территориально-политическом плане необходимо изменить практику назначения членов Совета Федерации, ввести для ряда территорий возможность

выдвигать кандидатов на выборах в Государственную Думу и региональные законодательные органы. Общественная палата РФ, региональные общественные палаты не решают проблем представления территориальных прав. Необходим механизм формирования местных общественных палат по квотно-куриальному принципу. В первую курию – представители национальных общин; вторую – от местных жителей (семей, домов, улиц, ТСЖ, ТСО), третью курию – от местных работников культуры, образования, здравоохранения, соцобеспечения; в четвертую – от работников местных предприятий, кустарей и представителей местного бизнеса. Для некоторых территорий, в частности, Ингушетии и Чечни, где еще не введено местное самоуправление в его официальном общенациональном варианте, было бы полезным начинать в качестве эксперимента с создания таких местных (районных) общественных палат вместо официальных представительных органов местного самоуправления. Они бы дополнили местную исполнительную власть.

Перечисленные меры помогли бы смягчить остроту противоречия пространства потоков и пространства мест, сохранить возможности местной идентичности особенно там, где смысловая нагрузка ее особенно значима. Это способствовало бы снижению асимметрии территориальных прав, ускорению социальной интеграции российского общества.