Трансформация АТД как механизм территориального управления в России

Мильчаков Михаил Викторович

студент

Московский Государственный Университет им. М.В. Ломоносова,

Географический факультет, Москва, Россия

E–mail: milchakovmv@mail.ru

Цель исследования - анализ функциональных задач и практики использования механизма трансформаций административно-территориального деления в решении вопросов государственного строительства и территориального управления, в том числе современной политики по укрупнению регионов.

АТД можно адаптировать под нужды фискальной системы, использовать в целях укрепления вертикали власти, территориального планирования. Базовые факторы, влияющие на АТУ России: обширность и дифференциация территории по природным факторам, особенности освоения, многонациональность.

Основные направления реформирования АТД (эксперты Правительства, СОПС, ЛДПР): укрупнение регионов, отказ от национально-территориального деления.

Проблемы укрупнения на примере образования Пермского края: сущность особого статуса, дифференциация округа и «материнской» территории по уровню социально-экономического развития, сохранение большей бюджетной обеспеченности для жителей округа, сохранение культуры титульного этноса.

Разбор прецедентов объединения субъектов демонстрирует мотивацию центра. Политическая задача - устранение конституционных противоречий, уход от национально-территориального принципа АТД, снижение возможности воздействовать на политический процесс. Экономическая задача - перераспределение ресурсов, оптимизация расходования федеральных средств, защита интересов госмонополий.

Реакция регионов на возможность объединения обусловливается следующими факторами: степень фискальной автономии, возможность использования «дивидендов» от объединения для развития региональной экономики, актуальность национального вопроса, заинтересованность бизнес-структур, имеющих особое отношение с региональной властью.

При реализации укрупнений использованы две схемы объединения: «нивелирующая» и «проблемная». Нивелирующая представляет объединение сильной и слабой территории. На сильный регион возлагается роль «локомотива» развития. Экономическое обоснование - межрегиональное выравнивание путём перераспределения ресурсов. По данной схеме созданы: Пермский край, Красноярский край, Иркутская область. Проблемная модель предусматривает объединение двух слабых территорий. Целесообразнее иметь не длинный реестр регионов с общим спектром проблем, а группировать их в более крупные территориальные образования. Экономическое обоснование - оптимизация расходования федеральных трансфертов, снижение транзакционных издержек. По данной схеме создан Камчатский край.

Рассматривались варианты, которые можно отнести к конъюнктурно-политическому типу объединения. Модели, при которой преобразование проводится в ущерб реальным экономическим основаниям или наблюдается недоучёт возможных институциональных рисков. К этому типу можно отнести: попытки объединения Архангельской области с НАО, Тюменской области с ХМАО и ЯНАО, Читинской области с АБАО, Краснодарского края и Республики Адыгея, Алтайского края и Республики Алтай.

Укрупнение регионов - это трансформация АТД, которая в большей степени ориентирована на решение политических задач. Основной недостаток - отсутствие концепции, закрепляющей принципы проведения реорганизации.