

Острая и сложная проблема

В.В. Савин

(Всероссийский научно-исследовательский институт внешнеэкономических связей Минэкономразвития и торговли РФ)

Представленная коллективом авторов под руководством академика РАН Александра Гранберга и доктора экономических наук Виктора Кистанова книга рассматривает применительно к России вопросы административно-территориального устройства и управления, т.е. вопросы, имеющие для России как единого целого большое значение "в связи с огромными масштабами территории, населения, природных и материально-технических ресурсов, а также уникальным евро-азиатским географическим и геополитическим положением" (с.5). В книге ставится задача, придумать и научно обосновать территориально-организационную систему, адекватную новому политическому типу российского государства и доминирующим в последнее время на территории России-(Северной) Евразии рыночным экономическим отношениям, задача, с решением которой авторский коллектив, на взгляд рецензента, превосходно справился*.

Наилучшую, на взгляд рецензента, краткую характеристику представленной книге дали сами авторы, пишущие: "Монография состоит из 8 глав, посвященных роли административно-территориального устройства в жизнедеятельности государства, территориально-организационной системе на различных этапах, основным принципам административно-территориального и экономического районирования, научным методам разработки и экспериментальной проверки схем территориально-экономического деления, оценке современного территориального устройства, общей концепции реконструкции государственно-территориальной системы, федеральному округу как административно-экономическому макрорегиону и высшему звену территориального регулирования, губернии как проектируемому новому территориальному образованию регионального уровня, экономике и проблемам федеральных округов и губерний, важнейшим ожидаемым политическим и социально-экономическим итогам реформирования территориального устройства. Первые 4 главы освещают общие вопросы территориально-административного деления и экономического районирования России, а последующие 4 – проблемы реконструкции современной государственно-территориальной системы страны. Теория, генезис и формирование государственно-территориального устройства – главная системная линия, не только отраженная в специальных разделах, но и проходящая через всю монографию" (с.6п.). Важность представленной работы, однако, столь значительна, что имеет смысл, дать более развернутую характеристику каждой из глав книги.

Первая глава "Роль административно-территориального устройства в жизнедеятельности государства" состоит из трех подглав. В подглаве "Сущность административно-территориального устройства" дается первоначальное определение административно-территориального устройства, как разделения "территории страны на определенные составные части, в соответствии с которыми строится структура и осуществляется деятельность органов государственной и муниципальной власти для выполнения ими установленных задач и функций" (с.11), а также выдвигается и обосновывается тезис о соответствии

* А.Г. Гранберг, В.В. Кистанов, А.А. Адамеску, П.Е. Семенов, Ю.А. Тихомиров, Б.Е. Штульберг. Государственно-территориальное устройство России. – М.: ДеКА, 2005. – 448 с.

административно-территориального устройства "целям и сущности исторически определенного типа государства" (с. 14). В подглаве "Административно-территориальное устройство в современных условиях" авторы обосновывают необходимость применительно к России "осуществления ... глубоких преобразований в административно-территориальном устройстве и, прежде всего, в направлении его более тесного сочетания с экономическим районированием". При этом авторы отталкиваются от чрезмерной разнородности российского государственно-территориального устройства (с. 19), препятствующей а) эффективному построению региональных и местных представительных (законодательных) и исполнительных властных структур, б) эффективному решению хозяйственных и социально-культурных задач, в) сбору, учету и обобщению разнообразной политической, экономической, социальной и иной информации, г) эффективному осуществлению нормотворческой деятельности, д) достойному осуществлению гражданами их прав и свобод, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, — и предлагают в качестве научной основы для модернизации административно-территориального устройства России экономическое районирование (в силу первостепенной важности именно экономической организации государственной территории), причем такое экономическое районирование, которое способно выполнить политическую (укрепление целостности и устойчивости государства), хозяйственно-социальную (формирование и развитие эффективных региональных комплексов хозяйства и товарных рынков) и организационную (обеспечение управляемости территориями) функции, а также послужить основой для обновления территориально-организационной системы страны. В подглаве "Законодательное регулирование административно-территориального устройства" обсуждается возможность принятия комплексного административно-территориального закона, а также в условиях отсутствия такого закона дискутируются возможные уточнения Конституции и законодательства Российской Федерации в целях усовершенствования административно-территориального устройства. Глава заканчивается следующим выводом: "Таким образом, административно-территориальное устройство как установленная законом система составных частей территории страны выступает в качестве важнейшего в их границах инструмента государственного и местного управления, целью которого является наиболее эффективная на каждом историческом этапе организация механизма центральных, региональных и муниципальных органов власти всех ветвей (законодательной, исполнительной и судебной) соответственно их назначению, задачам и функциям" (с. 34).

Вторая глава "Территориально-организационная система на различных этапах" представляет собой очерк истории развития территориально-организационной системы России, образованной административно-территориальным делением России и ее экономическим районированием (с. 26): от начала XVII века до 2000 года. В подглаве "Дореволюционные административно-территориальные преобразования" описываются исторические корни дореволюционного административно-территориального деления России (возникшего после реформ Петра I и Екатерины II) и подчеркивается характерное для этого деления чрезмерное превалирование административного фактора над экономическим. В подглаве "Первая советская административно-территориальная реформа" подробно описывается начавшийся в 1919 году процесс создания административно-территориального деления РСФСР, реализовавший идею единства экономического и административного районирования, т.е. такого районирования при котором "новые области и края представляли собой крупные специализированные народнохозяйственные комплексы с большими и разнообразными ресурсами" (с. 46п.*). При этом подчеркивается, что подход к районированию "был системным и заключался в учете ряда взаимосвязанных факторов: общеэкономического (принцип наивысшей производительности общественного труда), исторического, национального, перспективного (определяющая роль стратегического планирования), производственного (территориальная специализация и концентрация производства), транспортного, технического и т.д. (с. 44п.). В подглаве "Вторая советская реформа административно-территориального деления и его дальнейшие изменения" описывается процесс изменений административно-территориального устройства СССР: от а) начавшегося в 30-е годы 20 века разукрупнения субъектов СССР в силу необходимости перехода к жестко директивно-плановому руководству хозяйством через б) противопоставление в 60-70-е годы XX века дробных административных образований укрупненным экономическим районам к в) поиску нового административно-экономического устройства СССР-России, начавшемуся в 80-е годы XX века в силу осознания все больших затруднений в территориальном управлении и планировании из-за нарушения единства экономического и административного районирования и г) принятию двухэтапного плана реформирования административно-территориального деления России в конце 90-х годов XX века. Исторический экскурс показывает, что "административно-

* "п" - "и последующая" (страница).

территориальное деление и базирующееся на нем территориальное управление в основном изменялись в соответствии с потребностями общества, новыми политическими, экономическими и социальными задачами, проблемами регулирования экономики" (с.60п.).

Третья глава "Основные принципы административно-территориального и экономического районирования" состоит из двух подглав. В подглаве "Принципы административно-территориального деления" дается подробная характеристика основных пяти (5) факторов административно-территориального районирования: экономического (учет экономических и естественно-исторических условий развития регионов), организационного (приближение территориальных органов власти и управления к населению и хозяйству), социального (удовлетворение социальных потребностей и культурно-бытовых запросов населения), "центристского" (укрепление ведущей роли городов с помощью придания им статуса административных центров), национально-культурного (учет национального состава и культурно-бытовых особенностей населения). В подглаве "Принципы экономического районирования" дается подробная характеристика основных факторов экономического деления территории: собственно экономического (концентрация населения и производства, специализация хозяйства в системе общественного территориального разделения труда, комплексность и диверсификация хозяйства, внутрирайонная организация расселения, межрайонные производственно-технологические и транспортно-экономические связи) социального (недопущение острых социальных конфликтов), экологического (сохранение окружающей среды и устойчивое развитие экономики), организационного (возможности создания адекватных органов руководства экономикой и непромышленной сферой), — а также кратко описывается зарубежный опыт экономического районирования.

Четвертая глава "Количественные методы экономического районирования и их экспериментальная проверка" также состоит из двух подглав. Подглава "Анализ структурных экономико-статистических и расчетных показателей для выделения экономических районов" содержит детальное (даже несмотря на краткость) описание новых экономических районов Российской Федерации, выделенных из существующих на основе не только качественных методов анализа, но и количественных показателей интегрального районирования. При этом если по "действующему районированию страна разделяется на 11 экономических районов", то "проведенный анализ ... показал целесообразность сохранения целиком трех районов — Северного, Северо-Западного и Северо-Кавказского, почти полного сохранения двух районов (с поправками по одной области) — Волго-Вятского, Центрально-Черноземного и коренного пересмотра остальных 6, выделения вместо них 12 новых" (с.119). В подглаве "Экономико-математическое моделирование регионального деления" описана методика принципиальной экономико-математической модели укрупненного экономико-географического районирования России и представлены результаты применения данной методики к России (в СССР "исходя из того, что для долгосрочного прогнозирования развития и размещения производительных сил число макрорегионов должно быть предельно ограниченным и в то же время обеспечивать достаточную точность расчетов, в качестве оптимального был принят вариант из 7 укрупненных районов (в России — 5)" (с.166): А. Север и Центр Европейской части, Б. Юг Европейской части, В. Волго-Урал, Г. Сибирь и Д. Дальний Восток.

Пятая глава "Оценка современного государственно-территориального деления", как и следует из названия, дает оценку современного государственно-территориального деления России. В подглаве "Региональная стратегия и политика" вниманию читателей предлагается краткая характеристика основных задач, направлений, уровней реализации и проблем региональной государственной стратегии и политики в России. В подглаве "Типология проблемных регионов" описывается необходимая для группировки существующих областных единиц в более крупные административно-территориальные образования классификация регионов, подразделяющая российские регионы на развитые (опорные) регионы двух подтипов (высокотехнологичные и сырьевые), депрессивные регионы, слабо развитые (экономически отсталые) регионы, особые регионы трех подтипов (приграничные, экстремальные, кризисные (катастрофичные)), регионы нового освоения (восточные и северные) и стратегические промышленные регионы. В подглаве "Действующее государственно-территориальное деление и экономическое районирование" делаются некоторые интересные выводы относительно существующего государственно-территориального деления России: а) с экономической точки зрения "по своей раздробленности и бессистемности существующее территориальное деление, сохраняющееся почти без изменений более шести

десятилетий, весьма архаично, не имеет аналогов в мире" (с.193), б) в организационном отношении "нынешние области и края неадекватны рождающейся политической и экономической системе... являются порождением и пережитком командного строя, особенно довоенного периода, что свидетельствует о серьезном отрыве сегодняшних организационных форм от нового содержания государственно-правовых и хозяйственных процессов" (с.207), в) "действующую сетку крупных экономических районов необходимо обновить... Новая реформа государственно-территориального устройства назрела и должна составить органическую часть общих реформаторских преобразований в России" (с.211). В подглаве "Особенности административно-территориального устройства зарубежных федераций" авторы показывают своеобразие российской системы государственно-территориального устройства в сравнении с некоторыми зарубежными федеративными государствами (прежде всего, Австралией, Австрией, Бельгией, Бразилией, Венесуэлой, Германией, Индией, Канадой, Малайзией, Мексикой, Нигерией, ОАЭ, Пакистаном, США, Танзанией, Францией, Швейцарией).

Шестая глава "Модернизация государственно-территориального устройства" состоит из четырех подглав. В подглаве "Концепция реформирования территориального деления" авторы предлагают проект трехуровневой (и шестизвенной) системы экономического и административного деления и территориального управления России: А.1. федеральный округ – А.2. крупный экономический район, Б.1 губерния – Б.2. область, В.1. низовой экономический район – В.2. первичный социум, позволяющей решить многочисленные проблемы, связанные с управляемостью российского общественного развития. В подглаве "Федеральный округ как высшее государственно-территориальное образование" подробно описаны образованные Указом Президента России от 13 мая 2000 г. федеральные округа (их областной состав и пр.), как особые территориальные зоны федерального управления, обеспечивающие решение важных экономических и управленческо-организационных задач, а также решение задачи развития в России действительных федеративных отношений. При этом одним из главных достоинств федеральных округов признается уже само их существование: "впервые за долгий период для высшего государственного управления выделены особые районы, и ими стали крупные территориальные единицы" (с.256). В подглаве "Губерния как государственно-территориальное образование регионального уровня" представлены два возможных варианта районирования Российской Федерации на основе средних экономических районов (губерний), являющихся подрайонами крупных экономических районов, а также обосновывается необходимость сохранения (реорганизации) второго регионального звена управления – средних административно-экономических подрайонов (областей), являющихся частями средних экономических районов (губерний). При этом основными преимуществами системы губерний являются возможности, во-первых, для формирования крупного экономического потенциала в регионах, во-вторых, для реального осуществления масштабной территориально-экономической интеграции, в-третьих, для смягчения и устранения сильной территориальной дифференциации социально-экономического развития. В подглаве "Обзор современной литературы об административно-территориальном устройстве", авторы, подытоживая опубликованные в последние годы размышления ряда общественно-политических деятелей и деятелей науки и культуры (прежде всего, Баглая, Росселя, Бугаева, Попова, Лагутенко, Хорева, Саломаткина и др.), делают вывод о том, что "в рассмотренных ... изданиях содержится общая постановка вопроса о необходимости и путях реформирования существующего административно-территориального деления России без развернутого обоснования концепции и схемы его переустройства", а также о том, что "ряд принципиальных позиций авторов – прежде всего об уровнях (звеньях) АТУ, необходимости укрупнения регионов, большем учете при реформировании АТУ российской специфики, объективных территориально-производственных систем, задач и функций территориального управления – в основном совпадает" (с.290).

Седьмая глава "Социально-экономическое развитие федеральных округов и будущих губерний (состояние, перспективы, проблемы)" предлагает вниманию читателей подробный обзор социально-экономического развития семи федеральных округов и двадцати восьми предполагаемых губерний, из которых, собственно, и состоят федеральные округа. Подглава "Центр и Северо-Запад России" посвящена Центральному и Северо-Западному федеральным округам, подглава "Юг России" – Южному федеральному округу, подглава "Приволжье и Урал" – Приволжскому и Уральскому, подглава "Сибирь и Дальний Восток" – Сибирскому и Дальневосточному федеральным округам. При этом в подглавах авторы не только анализируют основные проблемы 7 федеральных округов и 28 губерний, но и предлагают некоторые пути решения проблем экономического и социального развития данных территориальных образований в рамках

единого российского экономического и социального пространства, предусматривающего их взаимозависимость, а также свободное передвижение товаров и услуг, капиталов и рабочей силы, информации и формирования межрегиональных связей и рынков.

Восьмая глава "Ожидаемые политические и социально-экономические итоги реформирования государственно-территориального устройства" состоит из двух подглав. В подглаве "Развитие федеративных отношений" рассматривается влияние внедрения предлагаемой системы государственно-территориального деления России на развитие экономические основы федеративных отношений в России с учетом: а) принципа единства государственного суверенитета и верховенства Конституции Федерации и федеральных законов, б) принципа единства государственной власти, а также экономической и социальной систем государства, в) принципа территориального построения Федерации и равноправия ее субъектов, г) принципа конституционного и законодательного разграничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами. При этом ожидается "формирование более мощных финансовых потенциалов регионов и более мобильное и экономное их использование при усилении контрольно-распределительного участия федерального центра в этих процессах" (с. 421). Подглава "Ускоренное продвижение экономической реформы" подчеркивает необходимость при осуществлении модернизации административно-территориального устройства страны учета экономических условий и особенностей России: необходимости концентрировать ресурсы на приоритетных направлениях, необходимости направлять государственную финансово-экономическую поддержку на исключение иждивенчества и стимулирование инвестиционной и инновационной деятельности, необходимости разработать в каждом из федеральных округов единую целевую программу развития губерний с целью создания региональных инновационно-производственных комплексов, необходимости одновременно укреплять и экономическую, и национальную безопасность страны. Авторы считают, что экономические реформы будут успешно завершены только в том случае, если модернизация государственно-территориального устройства России будет дополнена отказом от ориентированного на приумножение финансового капитала псевдолиберализма в пользу социально ориентированной экономики, а также наличием во главе региональных администраций крупных управленцев-профессионалов.

В послесловии авторы предлагают конкретные процедуры практической реализации предложенной ими концепции модернизации государственно-территориального устройства России, а также формулируют, какими могут быть исторические последствия предлагаемой модернизации: а) коренное улучшение управления из федерального центра единым функциональным пространством, б) создание реальных предпосылок для эффективной межрегиональной экономической интеграции, в) активное сдерживание тенденций регионального сепаратизма, автаркии и противостояния центру, г) формирование крупного экономического потенциала регионов, д) резкое уменьшение разрывов уровней экономического и социального развития регионов, е) возможность целесообразного перераспределения ряда управленческих функций (предметов ведения и полномочий) от центра к регионам, ж) ускоренное формирование единой российской нации, з) устранение разрыва между экономической и правовой основами территориального устройства с соблюдением подлинно научного подхода в преобразовании территориально-организационной структуры (с. 429пп. *).

В целом книга будет очень полезной для читателей, интересующихся вопросами регионального развития России, и может стать важным ориентиром в деятельности руководителей и специалистов федеральных и региональных российских органов управления. Фактически в работе предпринята одна из первых в постсоветской России попыток предложить научно обоснованный проект назревшей реформы российской системы управления. В книге собран богатый фактологический опыт, "показаны роль, принципы и методы обоснования административно-территориального устройства как инструмента государственного и местного управления, особенности современного государственно-территориального устройства России, направления и возможные результаты его эффективного районирования" (аннотация, с. 2), описана оригинальная экономико-математическая модель регионального деления. Не вызывает сомнений добросовестность, колоссальный опыт и высокий профессионализм авторов.

Работа однако не является свободной от недостатков, что не умаляет ее достоинств, но требует продолжения научного осмысления затронутой в книге проблематики. С точки зрения оформления работы, хотелось бы исправить имеющиеся в некоторых местах не совсем убедительные лингвистически

* «пп» - «и последующие» (страницы).

РЕЦЕНЗИЯ

формулировки (например, с.86), опечатки в формулах (например, с. 158), некоторые синтаксические и грамматические погрешности, небольшие расхождения в утверждениях на разных страницах (например, с.119, с.146); в некоторых таблицах данные указаны с неточностями, происхождение которых не разъясняется (например, таб.6.5.), на взгляд рецензента. Было бы также желательно, чтобы количественные показатели районирования (например, коэффициенты сходства промышленной структуры смежных областей) были проиллюстрированы географическими картами-схемами не только для Центрального экономического района, но и для других экономических районов (подглава 4.1.); целесообразно, чтобы математическая модель районирования и ее результаты были представлены не фрагментарно, но полностью, например, в приложениях, т.е. модель перестала быть спрятанной (подглава 4.2.). Что касается содержания работы, то у рецензента вызывает недоумение прежде всего некоторая разорванность системы экономического районирования и административно-территориального деления России между мезо- и микроуровнем (подглава 6.1.), а также некоторый волюнтаризм при конструировании губернского деления Сибири и Дальнего Востока (например, вызывает сомнения создание Прибайкальской, а не Забайкальской (с Амурской областью) губернии, с.260).

Тем не менее, достоинства представленной работы явно доминируют над ее недостатками, а важность затронутых проблем и убедительность предложенных решений фактически требуют от каждого уважающего себя российского экономиста и юриста, политолога и управленца (или менеджера) ознакомления с данной книгой. Фактически в книге речь идет о проектировании будущего управления нашей страны, нашего большого пространства, нашего месторазвития, и знание особенностей этого проектирования, реализация которого, кстати, уже идет полным ходом (только недавно, летом 2005 года состоялся референдум об укрупнении Красноярского края) необходимо для корректной профессиональной ориентации в будущем. В силу этого рецензент не только рекомендует данную книгу самому широкому кругу профессионалов, но и считает, что книга будет представлять определенный интерес для весьма широкого круга неравнодушных к будущему нашего отечества людей.

Приложение

Так как предложения СОПС относительно реформы государственно-территориального устройства Российской Федерации не являются в настоящий момент широко известными, то рецензент счел возможным представить таблицу соответствия предполагаемых федеральных округов и губерний существующим в настоящее время республикам, областям (краям), городам федерального значения, автономным округам и автономным областям Российской Федерации.

Таблица

<i>Федеральные округа</i>	<i>Губернии</i>	<i>Регионы РФ</i>
Центральный	Центральная	г. Москва, Московская обл.
	Западная	Брянская обл., Калужская обл., Смоленская обл.
	Верхневолжская	Тверская обл., Ярославская обл.
	Волго-Окская	Владимирская обл., Ивановская обл., Костромская обл.
	Приокская	Рязанская обл., Тульская обл.
	Западно-Черноземная	Белгородская обл., Курская обл., Орловская обл.
	Восточно-Черноземная	Воронежская обл., Липецкая обл., Тамбовская обл.

Северо-Западный	Северо-Западная	г. Санкт-Петербург, Ленинградская обл., Калининградская обл., Новгородская обл., Псковская обл.
	Карело-Мурманская	Республика Карелия, Мурманская обл.
Южный	Северная	Республика Коми, Архангельская обл., Вологодская обл.
	Волго-Донская	Республика Калмыкия, Астраханская обл., Волгоградская обл., Ростовская обл.
	Причерноморская	Республика Адыгея, Карачаево-Черкесская Республика, Краснодарский край
Приволжский	Северо-Кавказская	Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия, Чеченская Республика, Ставропольский край
	Среднероссийская	Республика Мордовия, Нижегородская обл.
	Волго-Вятская	Республика Марий Эл, Чувашская Республика, Кировская обл.
	Волго-Камская	Республика Татарстан, Ульяновская обл.
	Средневожская	Пензенская обл., Самарская обл., Саратовская обл.
	Западно-Уральская	Удмуртская Республика, Пермская обл.
Уральский	Южно-Уральская	Республика Башкортостан, Оренбургская обл.
	Восточно-Уральская	Курганская обл., Свердловская обл., Челябинская обл.
	Обско-Иртышская	Тюменская обл. (без автономных округов), Ханты-Мансийский а.о., Ямало-Ненецкий а.о.
Сибирский	Западно-Сибирская	Новосибирская обл., Омская обл., Томская обл.
	Южно-Сибирская	Республика Алтай, Алтайский край, Кемеровская обл.
	Восточно-Сибирская	Республика Тыва, Республика Хакасия, Красноярский край
	Прибайкальская	Республика Бурятия, Иркутская обл., Читинская обл.
Дальне-восточный	Приамурская	Хабаровский край, Амурская обл., Еврейская авт. обл.
	Тихоокеанская	Приморский край, Камчатская обл., Сахалинская обл.
	Северо-Восточная	Республика Саха (Якутия), Магаданская обл., Чукотский а.о.

Источник: с.261пп. (таб.6.3.), с.293, 315, 331, 345, 366, 380, 397

* * *

Редакция нашего журнала с удовлетворением отмечает, что известные специалисты по внешнеэкономическим связям России А.С. Иванов и В.М. Копылов удостоились Второго почетного места в конкурсе за лучшее освещение в печати содержания 3-го Российского Нефтегазового Конгресса и положения на нефтегазовом рынке. Нефтегазовый конгресс проходил в Москве в прошлом году. Соответствующая статья указанных авторов была опубликована в журнале «Внешиэкономический бюллетень», №11 за 2005 год.