ИССЛЕДОВАНИЕ

Щербаков С.С.[1]

[1] *Волжский гуманитарный институт — филиал Волгоградского государственного университета*

Совершенствование административно-территориального деления Российской Федерации экономико-политический подход

АННОТАЦИЯ:
Статья посвящена рассмотрению теоретических основ административно-территориального деления (АТД) государства, его уровней и способов формирования. Выведен ряд принципиальных требований к вновь создаваемому АТД. Рассмотрены подходы к совершенствованию АТД Российской Федерации. Даны авторские рекомендации по формированию укрупненных регионов на основе принципа экономической целесообразности.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: *административно-территориальное деление, экономическое районирование, властные полномочия, самодостаточность административных единиц, рыночная специализация*

JEL: O18, R00, R11

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:
Щербаков С.С. Совершенствование административно-территориального деления Российской Федерации экономико-политический подход // Российское предпринимательство. — 2015. — Т. 16. — № 8. — с. 1091-1100. — http://journals.creativeconomy.ru/index.php/rp/article/view/190/

Щербаков Станислав Сергеевич, соискатель кафедры финансов и кредита Волжского гуманитарного института — филиала Волгоградского государственного университета; начальник научно-испытательной лаборатории, войсковая часть 15644 (stas332@rambler.ru)

ПОСТУПИЛО В РЕДАКЦИЮ: 17.11.2014 / ОПУБЛИКОВАНО: 30.04.2015

ОТКРЫТЫЙ ДОСТУП:
http://journals.creativeconomy.ru/index.php/rp/article/view/190/

(c) Щербаков С.С. / Публикация: ООО Издательство "Креативная экономика"

Статья распространяется по лицензии Creative Commons CC BY-NC-ND (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/)

ЯЗЫК ПУБЛИКАЦИИ: русский

Щербаков С.С. Совершенствование административно-территориального деления Российской Федерации экономико-политический подход // Российское предпринимательство. — 2015. — Т. 16. — № 8. — с. 1091-1100. — http://journals.creativeconomy.ru/index.php/rp/article/view/190/

Введение

Вопрос рационального членения территории единого государства на составные части довольно часто поднимался в ученом сообществе. Причем в зависимости от уровня необходимого деления и ставящихся перед ним задач, предлагались достаточно разные пути его решения, а за основу членения брались те или иные, редко совпадающие наборы факторов.

По типу решаемых задач можно выделить такие уровни деления территории государства, как:

- географический (объективно существующая пространственная общность определенных территорий);
- культурно-исторический (сложившаяся в некоторых областях близкая культурная среда, историческая общность развития);
- экономический (выражающий общую территориальную специализацию, наличие единого территориального производственного комплекса, дополняющих друг друга производств, или другие черты экономического сходства);
- административный (определяющий эффективность управления данной территорией);
- специальный (предусматривающий членение территории с целью удобства выполнения в ее границах неких специальных задач, к примеру, создание военных округов).

Все перечисленные уровни территориального деления для современного государства являются важными и должны быть учтены в организации его территориальной структуры. Однако легко заметить, что четко разграничить сферы компетенции того или иного уровня весьма сложно. Действительно, трудно себе представить, что в рамках одной конкретной территории может сочетаться и культурно-историческая общность населения, и одинаковый географический рельеф, и сходные экономические и административные особенности, разом исчезающие за ее границами. К тому же не стоит забывать, что различные уровни деления выражают, как правило, интересы конкретных органов государственной власти, обладающих различной компетенцией, которые данное деление и устанавливают, порой независимо от деления принятого другими структурами.

В результате сетки членения государственной территории, созданные на разных уровнях властной компетенции, не только не

совпадают между собой, но порой коренным образом противоречат друг другу. Достаточно вспомнить хотя бы сетку экономического районирования Российской Федерации и сравнить ее с границами административно-территориальных образований (субъектов федерации) нашей страны. Легко заметить, что эти две системы членения территории имеют разные принципы построения и никоим образом не коррелируют между собой. Представляется, что с точки зрения теории управления сведение множества существующих сеток территориального деления к единой, максимально учитывающей особенности всех остальных, было бы несомненным благом.

Очевидно, что решение этой задачи потребует выделения ряда комплексных территориальных образований, одновременно удовлетворяющих многим условиям: экономическим, географическим, культурно-историческим и т.д. Однако если и имеются реальные территории, для которых в равной мере выполняются все предложенные критерии районирования, то они будут иметь столь малый размер, что членение государства на данные доли принесет вместо пользы, лишь вред и обернется колоссальным дроблением управленческих ресурсов.

По нашему мнению, решение проблемы лежит в плоскости определения приоритетов уровней государственного районирования – выделения преимущественных критериев, определяющих территориальные границы, пусть даже в ущерб другим. При этом приоритетным уровнем, требующим безусловного примата в учете, должен выступить экономический. Первенство экономического уровня территориального районирования определяется его тесными взаимосвязями с остальными и явным влиянием на них. Среди всех остальных он выступает как единственный связующий и, в определенной степени, базовый.

По отношению к географическому районированию экономическое зачастую является производным – от наличия полезных ископаемых, богатства недр, природных и климатических условий напрямую зависит вся структура территориального воспроизводственного процесса.

Культурно-историческое районирование также имеет прямое отношение к экономическому. Культурные традиции общества, степень его развития и исторически сложившиеся способы получения необходимых для существования ресурсов во многом определяют

экономические особенности и характер производства на занятой им территории.

Административный же и политический уровни районирования в наибольшей степени определяются экономическим развитием территории, уровнем ее благосостояния, присущими ей социально-экономическими факторами, характером и эффективностью регионального воспроизводственного процесса. Краеугольным камнем регионального администрирования и политического регионализма является вопрос о властных полномочиях руководства той или иной территории. Чем они шире, тем территория самостоятельнее. Однако сами по себе полномочия, не подкрепленные экономической мощью территориального образования, способной обеспечивать их выполнение, остаются лишь официально декларированными благими намерениями и никакой реальной силы не имеют. Академик Гранберг в своих трудах отмечает, что «важно иметь объективные условия для федерации, выступающей как самоуправляемое договорное государство. Поскольку такое самоуправление все больше приобретает свойства самоорганизованной публичной власти и самоосуществляемого управления, то достаточно эффективным и жизнеспособным оно может быть только при экономически самодостаточных административных единицах» [1].

Таким образом, можно констатировать, что уровень экономического членения государства является связующим для всех остальных, выше выделенных нами. Являясь производным от деления географического и культурно-исторического, он сам выступает базовым для деления административного и политического. Таким образом, именно на критерий экономической целесообразности следует в первую очередь ориентироваться при решении задачи эффективного районирования государства.

Результатом должно стать создание системы комплексных административно-экономических регионов на базе мощных территориальных производственных комплексов (ТПК). По мнению академика Кистанова, «всякому региону, образованному на принципах научного экономического районирования, присуще внутреннее хозяйственное единство, являющееся источником экономии общественного труда. Это единство региону придает его материально-производственная основа – хозяйственный (производственный) комплекс. Являясь частью, подсистемой национального

(народнохозяйственного) комплекса страны, он представляет собой целенаправленно складывающееся динамичное и устойчивое региональное или локальное (компактное) сочетание предприятий и отраслей хозяйства, объединяемых также разветвленными и тесными внутренними связями» [2].

Отличительной чертой подобного административно-экономического региона станет его реальная самодостаточность – способность полностью обеспечивать себя за счет собственных внутренних ресурсов. Следовательно, и в политическом, и в управленческом плане такой регион может претендовать на большие полномочия, что позволит избавить федеральный центр от мелочной опеки, неоправданного распыления ограниченного управленческого ресурса и постоянной необходимости перераспределения бюджетных трансфертов для поддержания дотационных регионов.

Не секрет, что система административно-территориального деления, доставшаяся Российской Федерации в наследство от СССР, и с незначительными изменениями просуществовавшая до настоящего времени, формировалась зачастую по соображениям весьма далеким от экономических. В результате количество субъектов в ней значительно превосходит рациональные рамки, а размеры дифференциации их по определяющим социально-экономическим параметрам достигают десятков раз. Для административно-командной системы национальной экономики эти недостатки не являлись критичными, поскольку региональные ресурсы представляли собой лишь часть ресурсов государственных, а в распределительных отношениях преобладали вертикальные связи. В этих условиях объем получаемых конкретной территорией благ зачастую никак не был связан с производственными показателями расположенных на ней предприятий. Соответственно и сами административно-территориальные границы могли формироваться без учета экономических факторов в угоду политической конъюнктуре, национально-этническим, партийным либо управленческим интересам.

Отказ государства от плановой экономики и переход к рынку со всей непреложностью поставили вопрос об адекватности экономической составляющей региона предъявляемым к ней требованиям. В ходе развития рыночных отношений практика централизованного распределения средств для региональных нужд представляется все более неверной и порочной. Интенсивность вертикальных связей неуклонно снижается, и все большую значимость в распределительном процессе

приобретают связи горизонтальные. А такое состояние дел диктует повышенное внимание именно к экономической составляющей региона: определению и совершенствованию отраслей его рыночной специализации, выявлению и развитию конкурентных преимуществ, рационализации наиболее эффективного использования имеющихся и приобретаемых ресурсов. «Специализация регионального комплекса обусловлена территориальными особенностями народного хозяйства, в первую очередь, возможностями эффективно производить массовую продукцию, т.е. такую продукцию, которая, будучи дешевой, имела бы значительную долю в общегосударственном (зональном) балансе. Удешевление ее в районах специализации происходит за счет использования благоприятных природных и экономических условий» [3].

Однако, как показала практика регионального развития, добиться успеха на пути обретения экономической самодостаточности может лишь регион, изначально обладающий неким набором определенных социально-экономических характеристик: достаточным количеством трудовых и природных ресурсов, обширной территорией и развитой инфраструктурой. Попытки реализовать масштабные экономические проекты по созданию точек роста и комплексного хозяйствования в карликовых административно-территориальных образованиях (таких как ряд областей Центрального экономического района или большинство национальных республик Северного Кавказа) заранее обречены на неудачу. Этот факт вызвал к жизни масштабные дискуссии о необходимости формирования нового административно-территориального устройства страны, в основу которого на сей раз должен быть положен принцип экономической целесообразности.

Опираясь на вышесказанное, можно сформулировать ряд принципиальных требований, которые следует заложить в проект перспективного АТД страны:

- приоритетный учет экономических условий (производственных, ресурсных и экологических факторов);
- значительное укрупнение существующих регионов;
- исключение главенства этнического подхода при определении границ административных территорий;
- единый правовой и экономический статус для всех субъектов федерации.

Выделенные принципы на первый взгляд кажутся достаточно простыми, логичными и соответствующими духу проводимой в Российской Федерации экономической модернизации. Не удивительно, что в ученом сообществе их провозглашение вызвало заметный энтузиазм, на волне которого было предложено множество проектов реформирования существующей федерации. Суть большинства из них сводилась к радикальному укрупнению (слиянию) имеющихся регионов, многие настаивали на полной ликвидации этнических образований и введении вместо них крупных губерний.

Интересно отметить, что весьма последовательным сторонником укрупнения субъектов федерации зарекомендовал себя В.В. Жириновский. Однако его модель АТД строится уже в контексте унитарного государства: «необходима отмена деклараций о суверенитете нынешних национальных образований (поскольку суверенитет неделим и принадлежит Российскому государству в целом), а также укрупнение территориальных административных единиц за счет объединения мелких субъектов федерации в более крупные структуры» [4].

В начале 2000-х годов в Государственном научно-исследовательском учреждении «Совет по изучению производительных сил» Минэкономразвития России и РАН (руководитель – академик РАН А.Г. Гранберг) в рамках инициативного исследования разработан проект реформирования административно-территориального устройства Российской Федерации. Данный проект предусматривает два варианта деления страны на 20 и 28 федеральных субъектов, называть которые предлагается губерниями. Наиболее характерной чертой работы А.Г. Гранберга является взятие за основу предлагаемого АТД принципа экономической целесообразности. Все выделяемые им субъекты представляют собой единые территориально-производственные комплексы, способные обеспечить как самодостаточность административных единиц, так и опережающие темпы их экономического развития.

Основной недостаток этого проекта видится нам в принципиальном неучете политических реалий. Увлечение экономической целесообразностью в данном случае делает теоретически обоснованный проект трудно осуществимым на практике, слишком болезненные преобразования он подразумевает. Отрыв отдельных районов от исторически сложившейся общности с соседями, зачастую обладающими рядом неразрывных этнических и культурных связей,

резкое наступление на национальные республики вряд ли возможны на современном этапе государственного строительства в Российской Федерации.

В рамках того же Совета по изучению производительных сил академиком В.В. Кистановым разработан альтернативный проект территориального устройства. Основной его особенностью является введение трехуровневой системы территориального управления в Российской Федерации. Основные функции федеральной власти передаются 4–5 макрорегионам первого уровня (некий улучшенный аналог существующих федеральных округов, обладающий более реальными полномочиями). На среднем уровне путем укрупнения имеющихся административно-территориальных единиц создаются макрорегионы второго порядка (15–20 единиц). Третий уровень составляет местное самоуправление – 150–200 подрайонов внутри каждого региона второго порядка. Автор считает, что подобная унификация территориального деления в единую четко ориентированную по вертикали систему принесет ощутимый выигрыш народному хозяйству (организационный, экономический и социальный).

Нам же данная модель территориального устройства представляется слишком громоздкой, требующей существенной перекройки имеющихся на сегодняшний день границ, а потому малоэффективной и труднореализуемой. Кроме того введение лишнего уровня управления неизбежно создаст дополнительные административные трудности.

Более умеренный подход к пересмотру АТД страны можно проследить в предложениях и высказываниях ряда региональных лидеров и практикующих специалистов по региональной экономике. Учитывая сложившиеся политические реалии и национально-этнический способ формирования Российской Федерации, они предлагают на данном этапе политику укрупнения административно-территориальных единиц проводить главным образом в отношении «рядовых» субъектов, не затрагивая наиболее одиозные национальные республики и города федерального значения – Москву и Санкт-Петербург. Такой вариант объединения предусматривает формирование порядка 40 субъектов федерации с приоритетной ориентацией на их экономические возможности и максимальным учетом политических, этнических и социо-культурных факторов.

Нам также представляется, что многие проблемы территориального экономического развития, повышения эффективности работы государственной власти и управляемости регионов можно решить с помощью реформы АТД, предполагающей создание новых укрупненных субъектов федерации. В итоге должно быть создано порядка 30 территориальных единиц, выделенных на основе их экономической специализации и общности приоритетных направлений развития хозяйственного комплекса. При этом, безусловно, необходим максимально полный учет этнических и культурно-исторических факторов, влияющих на политико-социальный климат объединяемых территорий. К примеру, ряд имеющихся национально-территориальных образований на первоначальном этапе реформирования предлагается сохранять либо в неизменном виде, либо в качестве составных частей укрупненных субъектов на правах отдельных, входящих в них районов, наделенных особым статусом. Примером такого объединение может служить слияние Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа, при котором бывшая территория АБАО приобрела положение отдельного района в составе вновь образованной территории с сохранением многих статусных привилегий.

Заключение

В основу выделения укрупненных субъектов федерации, по нашему мнению, необходимо положить комплексный подход, сочетающий экономические и политические принципы. Крупные экономические районы, выступающие основой предлагаемых административных, как правило, отличаются ярко выраженной общностью специализации, тесными взаимосвязями элементов народного хозяйства и, соответственно, единством региональных проблем. Немаловажно также сосредоточение на их территории значительного ресурсного потенциала. Эти факторы будут способствовать быстрому и гармоничному развитию новых регионов.

Корректировка данного деления с учетом политических, этнокультурных, социальных и геостратегических факторов приведет в итоге к формированию 20–30 новых субъектов федерации.

Существенным отличием предлагаемого нами варианта административно-территориального деления от рассмотренных выше является принципиальная возможность сохранения существующих регионов в составе укрупненных субъектов федерации путем снижения

их статуса до отдельных районов. Это важное отличие, в перспективе позволяющее минимизировать противостояние укрупнению политических элит объединяемых областей и республик.

ИСТОЧНИКИ:

1. *Гранберг А.Г.* Административно-территориальная реформа в России. Экономические реалии и перспективы. — М.: ДЕКА, 2005. — 538 с.

2. *Кистанов В.В., Копылов Н.В.* Региональная экономика России. — М.: Финансы и статистика, 2003. — 584 с.

3. Планирование размещения производительных сил СССР: В 2-х ч.: Ч. 2 / Отв. ред. В.В. Кистанов. — М.: Экономика, 1985. — 487 с.

4. *Жириновский В.В.* Нам нужны губернии одного Российского государства. — М.: ЛДПР, 1995. — 110 с.

Stanislav S. Sherbakov, Postgraduate at the Chair of Credit and Finance of the Volzhsky Institute of Humanities, a branch of the Volgograd State University; Head of the scientific test laboratory, military unit15644

Improving the administrative-territorial division of the Russian Federation: economic and political approach

ABSTRACT:
The article deals with the theoretical foundations for the administrative-territorial division (ATD) of the state, its levels and methods of formation. A number of basic requirements for a newly created ADT has been considered. Approaches to improving the ADT in the Russian Federation are analyzed. The author gives recommendations on the formation of enlarged regions based on the principle of economic expediency.
KEYWORDS: administrative-territorial division, economic regionalization, authority, self-sufficiency of administrative units, market specialization