

# СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОТИВОРЕЧИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

## SOCIO-ECONOMIC CONTRADICTIONS OF TERRITORIAL MANAGEMENT IN MODERN RUSSIA

**Nesterov G. G.  
Lebedev N. A.**

*Summary.* Based on the definition of conceptual approaches to the management of Russian territory examines the contradictions of the modern territorial structure of the country, the influence of Soviet sectoral approach to the development of the modern Russian territory, is devoted to the legal, institutional and socio-economic mechanisms of Federative relations through the principles of «legalism» and the formal managerial compensation, the orientation of constituent entities of the Russian Federation on external relations and a weak domestic market, shows the danger of the development of informal ties.

*Keywords:* territorial, sectoral approach, subjective approach, regional policy, zoning, natural resource differentiation, socio-economic differentiation.

**Нестеров Григорий Григорьевич**

Соискатель, НЧОУ ВО «Московский институт  
экономики, политики и права»

**Лебедев Никита Андреевич**

Д.э.н., профессор, НЧОУ ВО «Московский институт  
экономики, политики и права»

swonson@bk.ru

*Аннотация.* Анализируется противоречивость организации современного территориального устройства страны, влияние советского отраслевого подхода на современное развитие российской территории, исследуются правовые, институциональные и социально-экономические механизмы федеративных отношений через принципы «легализма» и формальной управленческой компенсации, рассматривается ориентация субъектов РФ на внешние связи и слабый внутренний рынок, показана опасность развития неформальных связей.

*Ключевые слова:* территориальный, отраслевой подход, субъектный подход, региональная политика, районирование, природно-ресурсная дифференциация, социально-экономическая дифференциация.

Современная Россия унаследовала от советского периода отраслевой управленческий подход к освоению и развитию российской территории. Этот подход был определяющим для советского периода, поскольку являлся конкретным воплощением хозяйственных отношений в тот период. Он характеризовался формированием отраслевых комплексов, как правило, с законченным производственным циклом, который трансформировался впоследствии в основную линию социально-экономического развития российской территории на протяжении советского периода.

По существу, такое положение означало сдерживание пространственного освоения территории страны. Развитие проходило на основе точечных комплексов с недостаточно развитыми хозяйственными связями и, следовательно, ослабленным вниманием к развитию в стране инфраструктурных отраслей, развитых транспортных связей, различных управленческих форм соединения отдельных территорий и т.п.

Отчасти отраслевой подход, но уже на рыночных началах, продолжается и в настоящее время. Однако все в большей мере, на наш взгляд, набирает обороты «субъектный» управленческий подход (от понятия «субъект Федерации»). В современных условиях его

нельзя для развития страны назвать в полной мере территориальным. В нем наметилась тенденция к автономно-анклавному формированию экономики многих территорий — субъектов Российской Федерации, а это ведет к неразвитости единого экономического пространства страны, к отсутствию восприятия экономики и территории государства как единого хозяйственного организма. Перефразируя высказывание Гранберга А.Г., можно определить экономику России не как «монообъект со своим единым интересом и возможностями его частей-субъектов использовать местные возможности и развивать свою экономику, опираясь на общегосударственные интересы и принципы», а как «многосубъектный» организм, предполагающий функционирование экономики страны на базе вертикальных (центр — регионы) и слабых горизонтальных (межрегиональных) взаимодействий и входящий в систему мирохозяйственных связей скорее в интересах отдельных своих частей, чем целостной хозяйственной системы [1], то есть как «субъект», реально исходящий из своих сугубо региональных интересов как во внутристрановых отношениях, так и в мирохозяйственных связях.

Рыночный характер отношений, складывающихся в современной России, требует как адекватных управленческих подходов к региональной политике и со-

вершенствованию правовых, институциональных, социально-экономических механизмов федеративных отношений, так и возможностей активизации действий самих регионов, поиск форм и методов задействования того потенциала, которым каждый субъект обладает. Как показывает практика развитых стран, каждый из субъектов (регионов, территорий) обладает тем или иным потенциалом, который не всегда явно виден, необходимо его выявлять, рационально и эффективно использовать с учетом возможностей и интересов страны в целом.

На наш взгляд, обоснование и доказательство того, что управленческий подход к развитию современной российской территории является именно «*субъектным*», а не просто региональным или территориальным, вызвано, характером федеративного устройства российского государства. В данном случае очень важно проявление особенностей каждого из регионов именно в рамках федеративной структуры государства, как его составляющих. Причем, проявление этого единства возможно только на базе использования особенностей и преимуществ каждого из субъектов. При этом основой государства должно оставаться единство территории страны, состоящей из субъектов Российской Федерации. Однако такое единство может быть сформировано только на условиях и механизмах хозяйственной (не унифицированной в силу специфики каждого субъекта) свободы каждого региона, способствующей реализации его потенциала, активизации хозяйственной деятельности проживающего на его территории населения (территориального сообщества). Это обстоятельство чрезвычайно важно для современного периода, когда наблюдается резкая дифференциация между регионами страны (субъектами Федерации), вызванная не только природно-ресурсным и географическим положением каждого субъекта, но и специфически-рыночным характером действующего в стране хозяйственного механизма, дезинтеграцией экономического пространства, нарушением хозяйственных связей.

Действительно, резкое включение в экономику рыночных механизмов и полный отказ от отработанных и налаженных методов освоения и использования территории, разделило субъекты Федерации по конъюнктурной конкурентоспособности, не дало многим из них времени и возможности сориентироваться в новых экономических условиях. Кроме того, резкое включение страны в рынок наложилось на многие попутные не менее, а может быть, и более важные, факторы, такие как, в частности, изменения территории страны.

Сокращение территории страны и утеря ряда производств, нарушение многих социально-экономических и чисто производственных связей, ослабление регулирующей роли государства в экономике и социальной

жизни, расширившееся неравенство социально-экономических отношений субъектов Федерации, необоснованное давление или отсутствие внимания центра к отдельным регионам, утеря единых принципов развития страны — выдвигание экономик ряда регионов на сугубо рыночные позиции и задержка в этом развитии других, их серьезное отставание, неправильно понятый характер рыночных отношений, вылившийся в разбазаривание ресурсов, вседозволенность в хозяйственных отношениях, односторонность включения в мирохозяйственные связи, преференции одним видам деятельности и забвение других и т.п.— все это еще более чем в советское время, деформировало региональную структуру страны, усиливая дифференциацию регионов. Отсюда преференции в развитии, например, нефте- и газодобывающих регионов, и длительное время невнимание государства к аграрным регионам, к регионам с поселениями, имеющими моноспециализацию, к старопромышленным и «оборонным» территориям и т.п.

Как результат такой государственной политики — появление групп субъектов РФ с особой ситуацией, которые с управленческой точки зрения выделяются в особые группы. Эти группы включают: *проблемные* субъекты РФ, отличающиеся особыми аномалиями в социальной, экологической и экономической сферах; *кризисные* субъекты РФ, подвергшиеся техногенным катастрофам или вооруженным конфликтам; *отсталые (слаборазвитые)* субъекты РФ, с недостаточным или слабо используемым экономическим потенциалом; *депрессивные*, отличавшиеся глубоким и устойчивым спадом экономической активности, стремительным снижением показателей уровня жизни населения; *некоторая часть северных субъектов* РФ с неблагоприятным климатом, экологической уязвимостью, высокими транспортными, производственными и социальными издержками [1].

Важным следствием для всей территории страны государственной управленческой политики, в результате, является дезинтеграция социального и экономического пространства, базирующаяся на нарушении хозяйственных и социальных связей, разрушение инфраструктуры. Важно в данном случае также то, что проявилось особенно ярко у ряда субъектов РФ, а именно произошедшая в них замена межрегиональных и в целом внутристрановых связей — преимущественно внешнеэкономическими.

Однако, на наш взгляд, для всех типов субъектов РФ с вышеназванными негативными характеристиками, можно назвать главнейшую причину — отсутствие адекватной социально-экономической управленческой политики и социально-экономических механизмов, не позволяющих использовать ресурсно-производственный

и социальный потенциал соответствующих территорий в интересах, как самого субъекта РФ, его населения, так и всего государства.

В принципе, в рыночных условиях межсубъектная экономическая интеграция базируется на взаимной заинтересованности субъектов, никому из них невыгодно создание экономически замкнутого собственного хозяйства. Межрегиональный товарооборот является свидетельством развитости экономики страны. Рыночная межрегиональная интеграция играет существеннейшую роль особенно в условиях такой большой страны с разнообразными ресурсами как Россия. При этом также важно, чтобы субъекты РФ участвовали в мировом разделении труда, были связаны с мировым хозяйством, исходя не только из собственных интересов, но и интересов российского государства. В современный период перехода к постиндустриальному и информационному обществу субъекты РФ могут при условии выявления своих потенциальных возможностей и на основе выявления своих конкурентных преимуществ выполнять определенные функции (экологические, инфраструктурные и т.д.) как в пределах пространства своего государства, так и в мировом экономическом процессе.

Коротко сформулированные главные цели позитивного использования управленческого «субъектного подхода» заключаются в усилении единого социально-экономического пространства страны, укреплении ее политической целостности и безопасности, развитии всех территорий на основе их оптимальной специализации в российском и международном разделении труда, использовании богатейшего ресурсного потенциала России, включая ее обширное пространство.

Современные противоречия в государственном устройстве России своими истоками имеют ту политическую борьбу, которая сложилась внутри страны еще до распада СССР, когда в пылу противоречий республиканских правительств и союзного правительства, были использованы методы, способствующие разрушению страны. Речь идет о противопоставлении РСФСР и других союзных республик Союзу ССР. В частности, для РСФСР (России) это выразилось в уравнивании автономий с Союзными республиками, что децентрализовало страну, деформировало ее организационную структуру. Уже в границах России республикам предоставлялась вся полнота государственной власти (как законодательной и исполнительной, так и судебной), они стали обладать законотворческой инициативой, выступали как самостоятельные участники межгосударственных и внешнеэкономических отношений. Конечно, края, области, города республиканского значения, автономные области и округа таких прав в полном объеме не получи-

ли, но и они могли, например, стать участниками «международных связей». Этого уже было достаточно для ориентации, прежде всего, на внешние связи — вывоз из страны сырья, металла, минеральных удобрений, желание скорее все продать, получить деньги, окупившись в рынок. Было провозглашено, что «земля и ее недра, воды, растительный и животный мир» определяются как *собственность* народов, проживающих на соответствующих территориях, имелись в виду национальные автономии. Однако это не могло не отразиться на элитах других субъектов Федерации, в частности, областей, которые также почувствовали себя полноценными хозяевами «своей земли» [2].

Определенные предпосылки таких стремлений к хозяйственно-политическим свободам были созданы еще в советский период экономическими особенностями развития страны, которые были обобщены рядом исследователей. Яременко Ю. В. писал: «Если коротко охарактеризовать экономику СССР, какой она была к началу перестройки..., то это была экономика мобилизационного типа, с крайне высоким уровнем милитаризации, колоссальными различиями в техническом оснащении отдельных отраслей, глубоко автарктичная, с утяжеленной структурой, административной системой управления и совершенно особым механизмом трудовой мотивации» [3].

По мнению О. С. Пчелинцева, в этот период было «резко ослаблено централизованное начало» [4]. Характер ведомственной дезинтеграции отмечал Богачев В. Н.: «Ядром советской экономики стали монополистические структуры, за каждой из которых стоят могущественные социальные силы и массовый экономический интерес... Дарование им «коммерческих свобод», либерализация цен и приватизация собственности приведут лишь к усилению этого монополизма» [5].

Что касается показателей развития отдельных регионов России в начальные годы рыночных преобразований, то, по расчетам Пчелинцева О. С., они выглядели следующим образом: индексы физического объема производства промышленной продукции (ППП, 1996 год в% к 1990 году) — от 70% до 134% от объема 1990 года наблюдались в 4 северных относительно благополучных регионах — Якутия (Республика Саха), Ямало-Ненецкий, Ненецкий Таймырский АО. 60–70% старого объема ППП сохраняли Республика Хакасия, Красноярский край, Томская область и районы с областным подчинением Тюменской области, а также в Европейской части страны — Белгородская, Вологодская и Липецкая области (по причине экспорта черных металлов) и, в виду политике руководства — Республики Татарстан и Ульяновская область. Максимально слабые показатели индекса физического объема промышлен-

ного производства были типичны для многих районов Центра и Юга России — от Брянской, Псковской и Ивановской областей до республик Северного Кавказа и Чувашии.

Сырьевые районы Востока и Севера лидировали по производству промышленной продукции на душу населения, это Мурманск, Тюменская область (с округами), Красноярск, Кузбасс, Свердловск, Челябинск, Якутия и Чукотка. На Западе лидировали лишь Вологда и Липецк — с металлургией и Самара — с АвтоВазом, Остальные промышленные районы, в том числе Москва и С.-Петербург, значительно отставали. Так, из 15 областей Центра и Северо-Запада, в которых сосредоточилось почти 26 процентов населения страны, в 1997 году приходилось только 14% промышленного потенциала.

По инвестициям на душу населения другие регионы опережали город Москва, Тюменская область (с округами), а также республики — Башкирия, Коми и Саха (Якутия), Татарстан, Ненецкий автономный округ, Красноярский край, Магаданская, Сахалинская, Томская области. Все эти регионы, за исключением Москвы, являлись сырьевыми.

По отношению минимального потребительского бюджета к средней заработной плате и выплатам социального характера лидировали Тюменская область и её округа, Республика Коми, Иркутская и Самарская области. Москва, где только лишь небольшая часть доходов приходилась на зарплату, занимала место в середине. Замыкающими выступили — Республики Алтай, Тыва и часть республик Северного Кавказа.

Безработица наблюдалась, во-первых, в регионах Европейского Севера; во-вторых, в Читинской области Приморском и Хабаровском краях; в-третьих, в старопромышленных (Владимирская, Ивановская области, Республика Удмуртия) и аграрных — (Кировская и Псковская области) Нечерноземья; в-четвертых, в республиках с удельным весом сельского населения — Мордовия, Чувашия, Дагестан и Калмыкия.

Задержка в выплатах зарплат определялась географическим фактором — чем дальше от Москвы, тем показатель невыплат зарплат был выше, достигая максимальных значений в районах Дальнего Востока, Севера и Сибири.

Лидировали по розничному душевому товарообороту, наряду с районами Севера, Москва и Самарская область. Москва как входной пункт импорта, который формировал половину розничного товарооборота страны. А Самара как крупнейший отечественных рынок легковых автомобилей [4].

В экономическом развитии период с 1991 года по 2000 год можно охарактеризовать как ситуацию со стремительным ростом межрегиональной дифференциации, концентрации экономического потенциала в небольшом числе регионов (импортеров и экспортеров), существенным падением роли старых промышленных районов. Этот период в целом, стал периодом практически полной хозяйственной региональной дезинтеграции, переориентации регионов на внешние факторы развития, их устремления на те внешние хозяйственные связи, которые оказались ближе географически. В эти же годы сложилось положение, при котором единственным ориентиром, регулирующим развитие субъекта Федерации, стал годовой бюджет, что уже тогда, и особенно в настоящее время становится серьезным препятствием для реализации долгосрочных целей регионального развития.

Вообще, период между 1991 и 2000 годами можно охарактеризовать как своеобразную управленческую вольницу в экономическом развитии российских регионов. В условиях экономического кризиса и слабой центральной власти каждый субъект Федерации находил собственную стратегию выживания, исходя из своих внутренних ресурсов. «региональные элиты формировали модели власти, обеспечивающие им в каждом конкретном случае наилучшие условия управляемости политической и социально-экономической ситуацией. Эффективность региональных руководителей компенсировала безынициативность властей федеральных». В конечном счете, неуправляемая автономия регионов привела к полной их хозяйственной оторванности от центра, социально-экономическую политику каждого субъекта Федерации, не согласованную с центром, а временами ему противоречащую. По данным многочисленных социологических исследований, социологи делали следующие выводы: «В результате к концу 1990-х годов Россия представляла собой слабоуправляемую федерацию, где на региональном уровне действовало множество различных политических режимов и сформировались разные типы региональной экономики» [8].

Такой опыт российских регионов носил не только негативный, но, как это не покажется странным, в известном смысле, позитивный характер. Это выражалось в том, что региональное руководство приучалось искать возможные варианты развития, использовать незадействованные ресурсы, обращаться к использованию имеющихся резервов и т.п. Однако, все-таки негативные результаты подобных отношений центра и субъектов Федерации сказались на социально-экономическом развитии страны в большей мере, чем позитивные. Они привели к резкой дифференциации субъектов РФ, к нарушению межрегиональных связей, зачастую недооценке имеющихся материальных и социальных ресурсов,

к желанию использовать проверенные пути развития, а не предлагать новые и т.д.

Экономическая «свобода» исполнительной власти субъектов РФ требовала законодательного подкрепления, которое постепенно стала обеспечивать их представительная власть. Региональное законодательство постепенно существенно разошлось с федеральным, при этом, по возможности, субъекты РФ не гнушались использовать, если получалось, ресурсы центра. В результате, сложилась ситуация, названная «феодалской вольницей», фрагментацией государства. «Несмотря на централизаторские инициативы при номинальном сохранении единства и целостности государства, Россия начинала постепенно превращаться в конгломерат территориальных образований, во многих из которых сформировались автономные политические режимы, де-факто и де-юре игнорировался примат федерального права, единство экономического пространства и т.д.» [9].

Осознание того, что ситуация должна быть изменена было выражено Президентом РФ В.В. Путиным следующими словами: «Диктатура закона — единственная разновидность диктатуры, которой мы обязаны подчиниться» [2]. В результате, вся его деятельность на посту Президента России была направлена на укрепление этого положения. Среди принципов, которые он хотел ввести и укрепить в стране были — принцип «легализма», то есть основная масса инициатив Президента и Правительства стала законодательно оформляться и проходить через Федеральное Собрание. Важным является принцип неизменности Конституции РФ, которая, впрочем, по своей сути и направленности, ориентирована именно на президентскую власть. Был обоснован принцип неукоснительного соблюдения Конституции. В то же время некоторые положения Конституции имеют разные трактовки (особенно в тех случаях, когда в ней не содержится жестких предписаний) и могут толковаться в зависимости от ситуации. Это относится, прежде всего, к вопросу о толковании слова «формирование», когда речь идет о «выборе» или «назначении», например, при наделении полномочиями глав администраций субъектов РФ, или когда организационная или хозяйственная процедура относится к совместному ведению Федерации и её субъекта. В настоящее время действует принцип. Этот принцип действует в тех случаях, когда в процессе централизации у региона изымаются властные и иные ресурсы. Формально и публично центр должен по закону их компенсировать региону. Примером таких компенсаций может служить, например, отмена порядка избрания глав администраций субъектов РФ не более, чем на два срока. В результате некоторые губернаторы и главы республик, так называемые «тяжеловесы» превышали двухлетний

срок в несколько раз. В дискуссии о порядке отсчета количества сроков, отработанных главами на своих постах, Центр в качестве компенсации за отмену выборов поддержал глав администраций, требующих отмены двухразового срока. Практикуются и индивидуальные компенсации. Так, регионы, соглашающиеся на объединение, получают дополнительные средства на свое развитие и т.п. Все названные принципы не только способствовали преодолению дезинтеграции в стране, но и привели к излишней управленческой централизации, что неизменно влияет на саморазвитие регионов, сдерживая его. Это отражается и на развитии страны в целом.

К настоящему времени сложилась своеобразная ситуация, при которой действует политическая, организационно достаточно жесткая, централизация, с расширенными правами глав администраций (субъектов и муниципалитетов), предоставляющая им свободу принятия решений, прежде всего, по хозяйственным вопросам, и формирования внутри регионов чиновничьей бюрократии, исполняющей эти решения. С другой стороны, увеличенные права глав администраций регионов позволяют им, используя накопленный опыт своеобразной вольницы в хозяйственном развитии, не всегда решать экономические проблемы только законодательно установленными и оформленными способами. Это ведет к тому, что на территориях «в современной российской организации социально-экономической жизни в той или иной форме сняты ограничения на конверсию властных статусов в деньги, как и денег во властные статусы, связанные с другими ресурсами, что видно, например, по составу представительских органов власти Федерации, регионов и муниципалитетов, депутатами, которых обычно становятся вполне состоятельные люди. Административно-территориальная структура порождает... условия для специфического административного торга между первыми лицами государственных и частных учреждений, предприятий и организаций, с одной стороны, и государственными и муниципальными служащими, с другой. Формой торга является «договаривание» о взаимном обмене ресурсами и услугами, причем формы такого обмена, как правило, находятся вне официального правового поля. Такой торг осуществляется «по понятиям», основанным на не проявленных вовне представлениях о социальной справедливости, в отличие от советских времен, когда такие критерии задавались КПСС в более-менее явной форме. Административный торг обусловлен самой структурой реального (современного) пространства и ресурсной природой власти, функции которой заключаются в заботе о благе народа, то есть в справедливом распределении ресурсов между сословиями» [11]. Такой торг коррумпирует общество, ведет к невозможности осуществлять эффективное региональное саморазвитие.

Между тем в рамках субъектного управленческого подхода саморазвитие регионов становится определяющим фактором территориального устройства. Управление в данном случае должно быть направлено на создание

правовых и социально-экономических условий реализации этого процесса. Причём, одним из важнейших условий возможности саморазвития является реальная муниципализация внутрисубъектного пространства [12].

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Львов Д. С. (ред.). Стратегическое управление: регион, город, предприятие. М.: ЗАО «Издательство» Экономика», 2005. С. 38.
2. Иванов В. Путинский федерализм (Централизаторские реформы в России в 2000–2008 годах). М.: Территория будущего, 2008. С. 17.
3. Яременко Ю. В. Приоритеты структурной политики и опыт реформ. М.: Наука, 1999. С. 126.
4. Пчелинцев О. С. Региональная экономика в системе устойчивого развития. М.: Наука, 2004. С. 114.
5. Богачев В. Н. Призраки и реалии рынка. М. ИЭ РАН, 1993. С. III.
6. Миндлин Ю. Б. Ведущая роль кластеров в экономике // Теоретическая и прикладная экономика. — 2012. - № 1. - С. 1–5.
7. Миндлин Ю. Б., Шедько Ю. Н. Развитие московской области в условиях модернизации экономики // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. — 2011. - № 1. - С. 40–47.
8. Дробижева Л. М. (ред.). Россия реформирующаяся. М.: Academia. 2002. С. 8.
9. Иванов В. Путинский федерализм (Централизаторские реформы в России в 2000–2008 годах). М.: Территория будущего, 2008. С. 40.
10. Миндлин Ю. Б. Региональный кластер, как локализованное организационное образование // Национальная безопасность / nota bene. — 2011. - № 3. - С. 161–173.
11. Кордонский С. Россия. Поместная федерация. М.: Издательство «Европа», 2010. С. 54.
12. Lebedev N. A. ets. Space of Russia and the real economy / Пространство России и реальный сектор экономики // Middle East Journal of Scientific Research. — 2013. — № 16 (4). — P. 526–530.

© Нестеров Григорий Григорьевич, Лебедев Никита Андреевич ( swonson@bk.ru ). Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»

