

Кузнецов С. В., Межевич Н. М.

Новые практики территориального управления в России и вопросы управления качеством жизни

Кузнецов Сергей Валентинович

Институт проблем региональной экономики РАН (Санкт-Петербург)
Директор
Доктор экономических наук, профессор
s.kuznetsov09@yandex.ru

Межевич Николай Маратович

Санкт-Петербургский государственный университет
Кафедра региональной политики и политической географии
Доктор экономических наук, профессор
mez13@mail.ru

РЕФЕРАТ

Региональная политика в России постоянно эволюционирует. В 2014 г. и в первом квартале 2015 г. Президентом и правительством была практически полностью реконструирована система управления региональным развитием. Система территориальных министерств (по делам Крыма, по делам Северного Кавказа, по развитию Дальнего Востока) — новое слово в региональном направлении. Вместе с тем эта идея имеет очевидные исторические аналогии. Казанский и Сибирские приказы были ориентированы на решение практически тех же задач и имели достойный опыт их реализации. Концепция «территорий особого развития» является теоретико-методологической базой новой концепции регионального развития. Эффективная региональная политика в 2015 г. является условием адекватного ответа на внутренние и внешние вызовы, стоящие перед Россией.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

региональная политика, внешние вызовы, Россия, Минкрым, Минкавказ, Минвостокразвития, преемственность, Казанский и Сибирские приказы, концепция «территорий особого развития», модернизация

Kuznetsov S. V., Mezhevich N. M.

New Practices of Territorial Governance in Russia and Quality of Life Management Issues

Kuznetsov Sergey Valentinovich

Director of institute of Problems of Regional Economy of the Russian Academy of Sciences (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Doctor of Science (Economics), Professor
s.kuznetsov09@yandex.ru

Mezhevich Nikolay Maratovich

Saint-Petersburg State University (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Department of Regional Policy and Political Geography
Doctor of Science (Economics), Professor
mez13@mail.ru

ABSTRACT

Regional policy in Russia is constantly evolving. In 2014 and the first quarter of 2015 the President and the Government almost completely rebuilt the system of regional development governing. System of territorial ministries (Ministry of Crimea, Ministry of the North Caucasus, Ministry of Development of the Far East) is new direction in regional governing area. However, this idea has obvious historical analogies. Kazan and Siberian orders were aimed at solving the same tasks and

had a decent experience of their implementation. The concept of «territories of special development» is a theoretical and methodological basis of the new concept of regional development. Effective regional policy in 2015 is a condition for an adequate response to internal and external challenges Russia is facing.

KEYWORDS

Regional policy, external challenges, Russia, Ministry of Crimea, Ministry of the North Caucasus, Ministry of Development of the Far East, continuity, Kazan and Siberian orders, the concept of «territories of special development», modernization

В работе сделана попытка решить две задачи. Во-первых, рассмотреть новые практики территориального управления в России. Во-вторых, необходимо уточнить вопрос о возможностях управления качеством жизни в условиях этих практик, формирующихся в 2014–2015 гг.

Несколько забегаая вперед, отметим, что развертывающаяся в России реформа территориального управления — не самоцель и не абстрактный поиск некоего нового консенсуса между территориальным управлением и трансграничным, по сути, рынком. Оптимизация территориального управления — сложная и многоплановая задача, преследующая в конечном итоге достижение двух результатов: укрепление государства и общества, повышение уровня и качества жизни конкретного человека.

Добавим также, что возможности управления качеством жизни весьма ограничены, но именно поэтому в современных условиях так важно оптимизировать управленческие предпосылки для развертывания этой государственной работы. Понимание этого обстоятельства, очевидно, и привело к инициированию указанных реформ российской властью в 2014–2015 гг.

Вопросы территориального управления и территориально-политического устройства всегда закономерно находились в центре внимания российской власти, однако это внимание закономерно усиливалось в те периоды, когда прежняя модель развития по тем или иным причинам оказывается менее эффективным. Отметим, что «развитие крупных по территории стран всегда осложнено проблемой их внутренней территориальной неоднородности, проблемой больших различий между их частями по уровню социально-экономического развития, по укладу жизни, а зачастую даже по тем системам ценностей, которых придерживаются жители частей единого, казалось бы, государства» [8, с. 19]. Указанный тезис в России, к сожалению, получил проверку как временем, так и пространством.

Следует также учитывать то, что успешность территориального управления в такой стране, как Россия, не может рассматриваться исключительно во внутреннем контексте. Наша страна постепенно преодолела долгий путь от изоляции до масштабной, может быть, даже избыточной, интеграции с мировой экономикой. Именно поэтому неблагоприятная внешняя конъюнктура влияет на экономическое развитие страны. В докладе, подготовленном различными агентствами Организации Объединенных Наций, содержится прогноз о том, что в течение ближайших двух лет глобальный экономический рост увеличится незначительно — на 3,1% в 2015 г. и 3,3% в 2016 г. (в 2014 г. он составлял 2,6%). Ожидается, что международная торговля также будет расти умеренными темпами: объем мирового импорта товаров и услуг увеличится на 4,7% в 2015 г. [10, р. 5]. Согласно недавно опубликованным прогнозам МВФ, темпы роста в 2015–2016 гг. в ЕС будут на уровне 1,5–1,6% [11, р. 23]. В этих условиях рассчитывать на масштабные возможности инвестирования в региональное развитие за счет внешнеэкономической деятельности больше нельзя. Н. В. Зубаревич справедливо указывает на то, что «...с конца 90-х происходило сокращение социального неравенства путем перераспределения

нефтяной ренты через пенсии и пособия»¹. В настоящее время эта возможность существенно уменьшилась.

Следует учитывать и взаимные санкционные режимы. К 2015 г., в том числе под их влиянием, ситуация пришла к закономерному результату, соответственно единственный способ сдержать внешние вызовы — резко повысить внутреннюю эффективность государства. Опасно оказаться на периферии мировой экономики, но не менее опасно потерять управление собственной периферией. Возможно, прав И. Валлерстайн, указывающий на то, что периферийное положение в мировой экономике несовместимо с существованием сильного государства, на периферии не хватает ресурсов для поддержания относительно эффективной системы власти [1, с. 37]. Этот же тезис применим и на национальном уровне. Важнейшее направление повышения внутренней эффективности — оптимизация территориального управления экономикой.

Далее рассмотрим постсоветский опыт реформирования территориального управления в России, так как без этого невозможно понять суть реформы 2014–2015 гг. С нашей точки зрения, ключевой вопрос любой модели территориального управления — уровень централизации/децентрализации. Реформы 2014–2015 гг. — это еще одна попытка найти оптимальное сочетание указанных параметров.

Жесткая централизация власти, строгая система распределения бюджета были одним из главных условий сохранения СССР, составленного из совершенно разнородных субъектов, и поэтому союзное, федеративное государство имело больше признаков унитаризма, чем федерализма.

Централизация власти позволяла проводить внутреннюю политику выравнивания экономики республик и регионов, их глубокой интеграции в общую экономическую систему государства. Это был путь укрепления союзных экономических и политических связей. Кроме того, жесткий централизм позволял решать ряд послевоенных задач по программам освоения ресурсов Севера и Дальнего Востока, развития общесоюзной энергетической системы и другие проблемы, такие как освоение космоса и создание системы военной безопасности. Известный советолог Д. Ливен так оценивал вопрос о централизации в СССР: «При советском режиме централизация и однородность были значительно сильнее, чем при Романовых, не говоря уже о большинстве других имперских держав. Институциональные и конституционные нормы были едины во всех республиках, за исключением РСФСР. Тем не менее на практике даже при советском режиме правительственная политика по отношению к республикам значительно различалась» [12, р. 609].

В начале 90-х гг. оформился процесс распада Советского Союза. Сегодня очевидно то, что Российская Федерация была образована без необходимого осмысления сущности современного федеративного государства и советских практик регионального развития. Возникшая «административно-политическая» регионализация России в прошедшее десятилетие была освоением советского «наследства» (экономики, социальной и политической сферы, государственно-властных полномочий). Власть фактически «перетекла» с федерального уровня на региональный. Далеко не всегда это способствовало укреплению общенационального единства Российского государства, а также расширению прав и свобод российских граждан. И все же прошедшая в 90-е гг. регионализация России имела и положительные моменты, способные послужить основой для дальнейшей трансформации государственно-политического устройства России. Произошла адаптация общества к снижению роли Центра в системе распределения ресурсов. Появились новые техники

¹ Российские регионы по-разному реагируют на кризис [Электронный ресурс]. URL: <http://opec.ru/text/1816675.html>

организации и деятельности в сфере политики, экономики и культуры (выросли новые политические, организационные и бизнес-культуры, в обществе сформировались новые системы социальных статусов людей). Главным же позитивом «административной регионализации» стало возросшее многообразие вариантов развития страны. Разные регионы продемонстрировали разнообразные проекты строительства будущего для своих территориальных сообществ, по-разному проводя приватизацию, сформировав разные формы правления, модели местного самоуправления, политических систем, по-разному выстроив взаимоотношения гражданского общества и государственной власти. Федерализм носил во многом характер «личной унии» президента Б. Н. Ельцина с руководителями отдельных регионов и республик. Субъектами последней стали национальные автономии (республики, области и округа), а также края и области — бывшие административно-территориальные единицы РСФСР. Данные субъекты не просто повысили свой формальный статус, они принципиально изменили границы своей юрисдикции. Порядок хозяйственной и политической деятельности на территории субъектов Федерации стал устанавливаться прежде всего их органами государственной власти. При этом региональная бюрократия заняла одно из руководящих мест в российской государственной иерархии и инициировала процесс создания региональных интегрированных административных групп, состоящих из органов власти, хозяйствующих субъектов, социально-политических организаций. Последствия этого явления не полностью преодолены и до настоящего времени, хотя шаг от края пропасти сделан. Однако уже в середине 90-х гг. явно обозначились пределы развития такой модели. После 2000 г. необходимость оптимизации управления была очевидна, а формы оптимизации не ясны. Укажем на то, что даже теоретически возможность масштабных изменений территориально-политического устройства страны отсутствует. Конституция России не предполагает возможности радикальных изменений территориально-политического устройства. Именно поэтому реформирование территориального управления — единственная возможность задействования пространственного резерва модернизации.

Сегодня можно подвести итог эпохи существования единого Министерства регионального развития, ответственного за всю территорию России. Вспомним ее основные этапы:

- Министерство региональной политики Российской Федерации (1998–1999);
- Министерство Российской Федерации по делам Федерации и национальностей (1999–2000);
- Министерство по делам Федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации (2000–2001);
- Министерство регионального развития (2001–2014).

Кризис существовавшей модели – явление объективное. Как справедливо указывал В. Н. Лажинцев: «В настоящее время Россия дезинтегрирована. Это является следствием экономической политики в части выбора приоритета между внутренними и внешними рынками» [6, с. 97]. «Спасало» ситуацию то, что созданные в советские и досоветские годы широтные транспортные структуры (Транссибирская магистраль, Байкало-Амурская магистраль, нефтепроводная сеть «Дружба» и газопровод «Союз»), энергетическое сетевое хозяйство (наследие единой энергетической системы) и внутренние водные пути обеспечивали определенного рода «сшивку» российского пространства.

Окончательный диагноз прежней модели территориального управления был вынесен подписанием Федерального конституционного закона Российской Федерации от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов Республики Крым и города федерального значения Севастополя». В целях повышения эф-

фективности деятельности федеральных органов исполнительной власти по интеграции Республики Крым и города федерального значения Севастополя в экономическую, финансовую, кредитную и правовую систему Российской Федерации Указом Президента Российской Федерации от 31 марта 2014 г. № 190¹ было образовано Министерство Российской Федерации по делам Крыма. В его задачи входит разработка проектов государственных программ по развитию региона, координация деятельности по их реализации, а также контроль осуществления органами государственной власти Республики Крым и города Севастополя полномочий Российской Федерации. Действительно, обеспечивать эффективную интеграцию Крыма в рамках прежней управленческой практики было невозможно как с теоретической, так и с практической точки зрения.

Постановлением Правительства РФ от 28 марта 2015 г. № 287² Минвостокразвития России назначено федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций в области создания территорий опережающего социально-экономического развития в Дальневосточном федеральном округе. Это, безусловно, будет способствовать повышению эффективности работы по созданию и функционированию этих территорий. 30 марта 2015 г. вступил в силу Федеральный закон № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации». Данный закон определил правовой режим новых экономических зон, меры государственной поддержки и порядок деятельности на данных территориях. В этом законе предусмотрен ряд льгот, включая пониженные и даже нулевые ставки по ряду налогов, ускоренные и упрощенные административные процедуры, предоставление готовой инженерной инфраструктуры и т. д. Важно отметить то, что уже через четыре дня в Кремле прошло совещание по вопросу о территориях опережающего развития Дальневосточного федерального округа.

В апреле 2014 г. Правительством РФ была принята Госпрограмма социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 г.³ Таким образом, перед государством поставлена задача реализовать совершенно новый подход к развитию российской части Арктики, используя уже накопленный опыт и сделанные наработки. В этом контексте министр природных ресурсов и экологии Сергей Донской отмечает: «Создание министерства Арктики могло бы решить ряд проблем»⁴.

В мае 2014 г. создано Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа (Минкавказ России). Оно является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики в сфере социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа и координации деятельности по реализации на территории

¹ Указ Президента Российской Федерации от 31 марта 2014 г. № 190 «О Министерстве Российской Федерации по делам Крыма» [Электронный ресурс] URL: <http://www.newsfiber.com/p/s/h?v=E1%2F7Tf%2FSk51I%3D+I3mh1PHs3Bs%3D>

² Постановление Правительства РФ от 28 марта 2015 г. № 287 «Об определении федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций в области создания территорий опережающего социально-экономического развития на территории Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_177230/

³ Постановление Правительства РФ от 21 апреля 2014 г. № 366 (ред. от 17.12.2014) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года»» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172466/?frame=1

⁴ С. Донской: «Создание министерства Арктики могло бы решить ряд проблем» [Электронный ресурс]. URL: <http://izvestia.ru/news/580281>

Северо-Кавказского федерального округа государственных программ и федеральных целевых программ¹.

31 марта 2015 г. был подписан Указ Президента РФ «О Федеральном агентстве по делам национальностей»². Это решение, формально не относящееся к экономическому блоку, на самом деле имеет определенное значение для территориального управления экономикой.

Подводя промежуточный итог, отметим то, что организация «территориальных» министерств в правительстве для развития Дальнего Востока, Восточной Сибири, Крыма, Северного Кавказа является способом оптимизации на правительственном уровне процесса принятия решений. Вслед за академиком Е. М. Примаковым признаем, что «очевидна целесообразность отказаться от такой практики, когда за федеральными целевыми программами и другие государственные проекты отвечают все заинтересованные министерства и ведомства. Такой обезличенный подход даже в условиях координации на уровне заместителя председателя правительства оказался в прошлом году в немалой степени несостоятелен. Сложится ли иная система, покажет будущее»³.

К сожалению, нет сведений о том, в какой степени авторы указанных новаций в сфере территориального управления привлекали историков для консультаций. При этом очевидно то, что предложенный подход имеет прочнейшие исторические корни. В Московском царстве, а затем и Российской империи на протяжении нескольких веков действовали Сибирский и Казанский приказы. Может показаться то, что задачи указанных органов государственной власти (в статусе министерств, если использовать современные аналогии) вытекают из названия. Но это не так. Компетенция Сибирского приказа включала в себя следующие направления:

- административные и судебные вопросы;
- вопросы обороны и государственной безопасности;
- все экономические вопросы, включая налоговую политику (кроме эмиссии валюты);
- вопросы природопользования;
- внешнеполитические и внешнеэкономические связи с сопредельными странами.

С 1599 по 1706 г. Сибирский приказ был фактически государством в государстве. Назначенный губернатором в рамках губернской реформы Петра Великого князь М. П. Гагарин продолжал руководить Сибирским приказом. Данная форма территориального, а точнее, территориально-отраслевого управления, просуществовала до 1768 г. Постепенно функции Сибирского приказа были распределены между губернатором и отраслевыми органами центрального управления. Следует считать абсолютно оправданным как создание, так и ликвидацию Сибирского приказа. Выполнив свою историческую задачу в сфере территориального управления экономикой, создав возможности для адаптации Сибири в российскую экономику, данная структура была упразднена. Однако отдельные особенности территориального управления в Сибири сохранялись до 1917 г. Способность адаптировать модель территориального управления к местным условиям была характерна для России на протяжении многих веков, именно это способствовало успеху модернизационных усилий в сложные периоды жизни государства и общества.

¹ Указ Президента России от 12 мая 2014 года № 321 «О Министерстве Российской Федерации по делам Северного Кавказа» [Электронный ресурс]. URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;3632994>

² Указ Президента РФ от 31 марта 2015 г. № 168 «О Федеральном агентстве по делам национальностей» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_177296/

³ Е. Примаков: «Единственная альтернатива для России — опора на внутренние резервы и возможности» [Электронный ресурс]. URL: http://www.tpp-inform.ru/analytic_journal/5385.html

Совместное действие внешних и внутренних вызовов превратило задачу модернизации в императив сохранения государства и развития общества. Одной из важных составляющих российской модернизации является реформа территориального управления, начатая в 2014 г. и активно реализуемая в первом квартале 2015 г. Ее успешность может и должна стать ключевым условием адаптации России к новым и старым вызовам.

В этом контексте необходимо уточнить и следующие вопросы: как новая модель территориального управления может помочь реализации задач управления уровнем и качеством жизни населения в региональном плане? Как может повлиять указанный выше комплекс реформ на дифференциацию качества жизни в регионах? Следующий важный вопрос — оценка возможностей управления уровнем и качеством жизни в территориальном плане.

Уровень жизни — это показатель эффективности и результативности экономики в целом или в ее регионах и местных самоуправлениях. Расчет этой величины давно не представляет сложности и входит в «статистический минимум» данных по региональной экономике. Для характеристики уровня жизни населения используется совокупность показателей, которую подразделяют на четыре группы:

- 1) первая характеризует денежные доходы населения и факторы, влияющие на их динамику;
- 2) вторая — состоит из показателей, определяющих отдельные стороны условий жизни, в том числе обеспеченность населения жильем, благоустройство жилого фонда и т. п.;
- 3) третья группа показателей характеризует материально-вещную среду, и, в частности, ту ее часть, которая окружает человека в быту;
- 4) четвертая связана с уровнем удовлетворения потребностей населения услугами предприятий сферы обслуживания.

Важным и наиболее емким показателем уровня жизни населения являются денежные доходы населения. Это главный стоимостный показатель, отражающий все стороны роста жизненного уровня населения. Доходы наиболее полно характеризуют всю массу жизненных средств, поступающих трудящимся в итоге распределения и перераспределения национального дохода для личного и общественного потребления, и, кроме того, являются одним из признаков социального статуса человека. Это основной, обобщающий показатель, оказывающий влияние на все стороны жизненного уровня населения.

Совсем иное дело — качество жизни. Понятие «качество жизни» рассматривается как комплекс ценностных характеристик жизнедеятельности индивидов (социальных групп, общества в целом), а также условий и процессов ее осуществления. Оно связано не только с удовлетворением базовых потребностей человека в питании, безопасности, продолжении рода и тому подобному, но и с возможностями реализовать себя в труде, духовной жизни и других свойственных человеку видах жизнедеятельности. В то же время качество жизни характеризуется свободой развития отдельного человека и общества, удовлетворенностью людей жизнью, социальными отношениями и окружающей средой. Качество жизни на современном этапе — главный критерий развития научно-технического и человеческого потенциала региона, достижения его социально-экономической безопасности и определения уровня социально-экономического развития. Качество жизни характеризует набор материальных, нематериальных, духовных и других неэкономических жизненных благ, которые позволяют людям считать свой образ жизни достойным (благополучный стандарт и качество жизни). Эти личные и общественные ценности, включая количество детей в семье, здоровье и безопасность, культуру, занятость, возможность заниматься любимым делом, иметь достаточный зарабатываемый

доход и т. п. определяют качество жизни. Для районов России вследствие разнообразия условий указанные нормы разные. Например, из-за климата в северных районах нет возможности иметь дачные участки, которые для южных и районов средней полосы являются экономическим ресурсом и рекреационным фактором.

Поэтому для районов с менее благоприятным климатом экономические элементы стандарта жизни (заработная плата) имеют больший вес. Сходное положение учитывается и при определении нормативной дифференциации потребления населения для сельской и городской местности. Жители больших и сверхкрупных городов не имеют возможности держать «личное подворье», сталкиваются с серьезными экологическими проблемами, но могут посетить высокопрофессиональный театр, музей, выставку регионального, федерального и международного уровня, и их возможности профессиональной реализации на порядок больше, чем в небольших городах и поселках.

Качество и уровень жизни находятся в тесной органической взаимосвязи. С одной стороны, качество жизни как совокупность форм жизнедеятельности индивидов, социальных групп и общества в целом предопределяет специфику уровня жизни и его основные черты. Это происходит вследствие того, что потребление связано с качеством жизни не только своим материальным содержанием, а всей системой организации потребления, способом потребительской деятельности, формами и видами потребления материальных и духовных благ. С другой стороны, уровень жизни формирует материальные условия качества жизни, во многом детерминирует его структуру и качественные характеристики.

Качество жизни характеризуется свободой развития отдельного человека и общества, удовлетворенностью людей жизнью, социальными отношениями и окружающей средой. В условиях жесткой конкуренции среди регионов за приток инвестиций, квалифицированной рабочей силы, экологически безопасного производства все более актуальной проблемой становится повышение имиджа и инвестиционной привлекательности региона. Категорию качества жизни, как правило, позиционируют как интегральную характеристику жизни людей, характеризующую условия жизни человека или части общества (территориальной общности). Очевидно также то, что качество жизни можно анализировать и как критерий эффективности всей государственной внутренней и даже частично внешней политики.

В то же время качество жизни характеризуется свободой развития отдельного человека и общества, удовлетворенностью людей жизнью, социальными отношениями и окружающей средой. Показатель качества жизни населения является конкретным выражением этой категории, дающий количественно-качественную характеристику содержания процессов в социально-экономической сфере, позволяющий показать механизмы ее детерминации.

Качество жизни населения — это совокупность условий физического, умственно-го и социального благополучия с точки зрения отдельных индивидуумов и социальных групп, общества в целом, включая понимание таких состояний, как счастье, удовлетворение потребностей и удовольствие. Оно, по нашему мнению, включает в себя уровень жизни и образ жизни.

Сразу укажем на то, что в российских условиях вопрос о выравнивании качества жизни имеет не только теоретическое, но и масштабное практическое значение. Можно ли эффективно управлять качеством жизни в условиях России? Какая мировая практика выравнивания качества и уровня жизни существует? На последний вопрос ответить проще всего. Ряд экспертов и международных организаций констатируют нарастание региональных различий в уровне и качестве жизни в России [2; 3]. Мировой банк — институт ООН — также признает нарастание региональных различий как в мировом, так и на региональном уровне [4; 7]. В этом контексте важно учитывать то, что нарастание региональных различий характерно для миро-

вого экономического пространства в целом и может рассматриваться как одно из проявлений глобализационных процессов.

В последние годы российские власти стремились сократить экономическое неравенство между регионами. Тем не менее в 2014 г., по предварительным данным, на долю 10% наиболее обеспеченного населения приходилось 30,6% общего объема денежных доходов (в 2013 г. — 30,8%), а на долю 10% наименее обеспеченного населения — 1,9% (1,9%) [9, с. 23]. При этом проведенный анализ показывает, что в России продолжается пространственная концентрация экономической активности, при этом скорость межрегиональной дивергенции достаточно высокая [5, с. 147]. Это происходит на фоне усиления неравномерности расселения. *«На фоне сохраняющейся депопуляции городские агломерации не только притягивают к себе людей и бизнес, но и вынуждают сельское население группироваться вокруг своих ареалов. Это объективные процессы, с ними невозможно бороться, на них можно лишь грамотно влиять»*¹. Этот тезис применим и к анализу категории качество жизни. Оказывая управляющее влияние на уровень жизни, новые территориальные министерства косвенно смогут влиять и на наиболее масштабные и неприемлемые различия в качестве жизни. С нашей точки зрения, проведенные реформы создают условия для решения проблемы различий в уровне жизни. Гарантирование минимальных социальных стандартов как ориентир государственной региональной политики — целесообразно и необходимо. Качество жизни подобному управлению в российских масштабах не поддается. Именно поэтому следует сосредоточиться на решении практической задачи — адаптации новых форм территориального управления к задачам регионального выравнивания уровня жизни в соответствии с майскими указами Президента России. Об этом в мае 2015 г. Президент России говорил: «Цель — обеспечить новый, более высокий уровень жизни граждан Российской Федерации, прежде всего за счет кардинального повышения эффективности государственного управления и качества работы государственного сектора»².

Внутренние вызовы для Российского государства накапливались годами. Они сложны и масштабны. В 2014–2015 гг. ситуация радикально изменилась. Совокупное действие внешних и внутренних вызовов превратило задачу модернизации в императив сохранения государства и развития общества. Реформа территориального управления, начатая в 2014 г. и активно реализуемая в первом квартале 2015 г., является одной из важных составляющих российской модернизации. Ее успешность не гарантирует общий модернизационный прорыв, но может и должна стать ключевым условием адаптации России к новым и старым вызовам.

Литература

1. Валлерстайн И. Россия и капиталистическая мир-экономика // Свободная мысль. 1996. № 5. С. 37.
2. Доклад о человеческом развитии 2014. Обеспечение устойчивого прогресса человечества: уменьшение уязвимости и формирование жизнестойкости. М. : Весь Мир, 2014. 236 с.
3. Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации за 2014 год / под ред. Л. М. Григорьева и С. Н. Бобылева. М. : Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, 2014. 204 с.
4. Доклад об экономике России № 33. Апрель 2015 г. // Мировой банк. Нью-Йорк, 2015.

¹ Зубаревич Н. В. Российские регионы по-разному реагируют на кризис [Электронный ресурс]. URL: <http://opec.ru/text/1816675.html>

² Совещание о ходе исполнения указов Президента от 7 мая 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/18039>

5. Коломак Е. А. Неравномерное пространственное развитие в России: объяснения новой экономической географии // Вопросы экономики. 2013. № 2. С. 147.
6. Лаженцев В. Н. Пространственное развитие (примеры Севера и Арктики) // Известия Коми научного центра УРО РАН. 2010. Вып. № 1. С. 97.
7. Миланович Б. Глобальное неравенство доходов в цифрах: на протяжении истории и в настоящее время: обзор [Текст]: доклад к XV Апрельской междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 1—4 апр. 2014 г. : пер. с англ.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2014.
8. Региональная политика России: адаптация к разнообразию : аналитический доклад / под общ. ред. Г. А. Сатарова М. : ИНДЕМ, 2004. С. 19.
9. Социально-экономическое положение России 2014 // Федеральная служба государственной статистики (РОССТАТ). М., 2014. С. 23.
10. World Economic Situation and Prospects 2015 // United Nations New York, 2015. P. 5.
11. Jean-Pierre Robin. Le FMI estime l'Europe en voie de guerison // Le Figaro, 15 avril 2015. P. 23.
12. Lieven D. The Russian Empire and the Soviet Union as Imperial Polities // Journal of Contemporary History. Vol. 30. 1995. N 4. P. 609.

References

1. Wallerstein I. *Russia and the capitalist world-economy* [Rossiya i kapitalisticheskaya mir-ekonomika] // Free thought [Svobodnaya mysl']. 1996. N 5. P. 37. (rus)
2. Report on human development 2014. *Ensuring sustained progress of mankind: Reduction of vulnerability and formation of resilience* [Doklad o chelovecheskom razvitii 2014. Obespechenie ustoichivogo progressa chelovechestva: Umen'shenie uyazvimosti i formirovanie zhiznестоikosti] // M. : The Whole World [Ves' mir]. 2014. 236 p. (rus)
3. Report on human development in the Russian Federation for 2014 [Doklad o chelovecheskom razvitii v Rossiiskoi Federatsii za 2014 god] / under the editorship of L. M. Grigoriev and S. N. Bobylev. M. : Russian Government Analytical Centre [Analiticheskii tsentr pri Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii], 2014. 204 p. (rus)
4. Report on economy of Russia N 33 April, 2015. [Doklad ob ekonomike Rossii N 33 april' 2015 g.] // World bank [Mirovoi bank]. N. Y. 2015. (rus)
5. Kolomak E. A. *Uneven spatial development in Russia: explanations of new economic geography* [Neravnomernoe prostranstvennoe razvitie v Rossii: ob'yasneniya novoi ekonomicheskoi geografii] // Questions of Economy [Voprosy ekonomiki] 2013. N 2. P. 147. (rus)
6. Lazhentsev V. N. *Spatial development (examples of the North and Arctic)* [Prostranstvennoe razvitie (primery Severa i Arktiki)] // News of Komi Scientific Center of the Ural Department of the Russian Academy of Sciences [Izvestiya Komi nauchnogo tsentra URO RAN]. Release N 1(1). 2010. P. 97. (rus)
7. Milanovich B. *Global inequality of the income in figures: through the history and now: review: report on XV April international scientific conference on problems of development of economy and society, Moscow, 1—4 Apr. 2014* [Global'noe neravenstvo dokhodov v tsifrakh: na protyazhenii istorii i v nastoyashchee vremya: obzor: dokl. k XV Apr. mezhdunar. nauch. konf. po problemam razvitiya ekonomiki i obshchestva, Moskva, 1—4 apr. 2014 g.] / translation from English; National research University "Higher School of Economics". M. : Publishing house of Higher School of Economics [Izd. dom Vysshei shkoly ekonomiki], 2014. (rus)
8. *Regional policy of Russia: adaptation to a variety* [Regional'naya politika Rossii: adaptatsiya k raznoobraziyu] // Analytical report / Under the general edition of G. A. Satarov. M. : INDEM 2004. p. 19. (rus)
9. *Economic and social situation of Russia 2014* [Sotsial'no-ekonomicheskoe polozhenie Rossii 2014] // Federal State Statistics Service (ROSSTAT) [Federal'naya sluzhba gosudarstvennoi statistiki (ROSSTAT)]. M., 2014. P. 23. (rus)
10. World Economic Situation and Prospects 2015 // United Nations New York, 2015. P. 5.
11. Jean-Pierre Robin. Le FMI estime l'Europe en voie de guerison // Le Figaro, 15 avril 2015. P. 23.
12. Lieven D. *The Russian Empire and the Soviet Union as Imperial Polities* // Journal of Contemporary History, vol. 30. 1995. N 4. P. 609.