

Территориальное управление в 2021 году: новые подходы к традиционным решениям

Шамахов В. А.¹, Межевич Н. М.^{2, *}

¹Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация

²Институт Европы Российской академии наук, Москва, Российская Федерация; *mez13@mail.ru

РЕФЕРАТ

Ключевые известные в мире подходы к территориальному управлению испробованы (апробированы) в России со времен Московского княжества. Предложить новые практически невозможно, однако прежние практики становятся по-новому значимы. В специфических экономических и политических условиях 2021 года было озвучено несколько инициатив и приняты серьезные решения, касающиеся территориального управления в Российской Федерации. Этим предложением посвящена данная статья.

Ключевые слова: региональная политика, территориальное управление, федеральный округ, управленческий оптимум, Правительство России

Для цитирования: Шамахов В. А., Межевич Н. М. Территориальное управление в 2021 году: новые подходы к традиционным решениям // Управленческое консультирование. 2021. № 7. С. 10–16.

Territorial Management in 2021: New Approaches to Traditional Solutions

Vladimir A. Shamakhov¹, Nikolay M. Mezhevich^{2, *}

¹Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPa), Saint-Petersburg, Russian Federation

²Institute of Europe of Russian Academy of Sciences; Moscow, Russian Federation; *mez13@mail.ru

ABSTRACT

Key approaches to territorial management known in the world have been tried (tested) in Russia since the time of the Moscow Principality. It is almost impossible to propose new ones, but previous practices are becoming new in significance. In the specific economic and political conditions of 2021, several initiatives were announced and serious decisions were made regarding territorial administration in the Russian Federation. This proposal is devoted to this article.

Keywords: regional policy, territorial administration, federal district, management optima, Government of Russia

For citing: Shamakhov V. A., Mezhevich N. M. Territorial Management in 2021: New Approaches to Traditional Solutions // Administrative consulting. 2021. No. 7. P. 10–16.

Потеря связи — потеря управления, потеря управления — гарантированное поражение. Такова формальная и неформальная логика Боевых уставов армий и флотов мира. Справедливость этой формулы, к сожалению, проверена, в том числе и в Великой Отечественной войне, когда индивидуальный героизм артиллериста не спасал батарею, а подвиг батареи не приводил к победе в отсутствие координации и связи с другими подразделениями.

На уровне государственного управления ситуация абсолютно такая же, только вместо понятия «связь», мы используем термин «взаимосвязанность», или экономические и управленческие связи между субъектами управления. Эффективность

государственного управления гарантирована в том случае, если есть взаимосвязь управленческих решений как по вертикали, так и по горизонтали.

Организация власти в стране, в том числе и в пространственном плане, — особо важный, хотя и далеко не единственный фактор стабильности и эффективности государственного развития. Не признавать наличие эффектов, связанных с рациональной организацией территориально-политического устройства, сегодня мало кто может себе позволить. Качество управления в пространственном плане опирается на российскую географическую специфику. Пространство — предпосылка политической и экономической организации общества. Территориальное устройство, если оно не несет преференций, а формирует издержки, не является оптимальной формой организации общества. Конечно же, издержки формирует не само федеративное устройство, а реализация этих принципов в условиях недостаточно развитого рынка, масштабных региональных контрастов.

В России трудно одновременно решать задачи регионального и общеэкономического характера. «Напомним, сущность механизма рыночной экономики заключена в эквивалентном обмене, конкуренции, стимулирующей роли прибыли и уклонении от невыгодных для хозяйствующего субъекта позиций. Последствия работы этого механизма выражаются не в смягчении, а в возрастании различий факторов производства. Некоторые исследователи считают, что экономический обмен при имеющейся диспропорциональности означает эксплуатацию одних районов, отстающих по ряду показателей, другими» [6, с 56].

Российское пространство ставит перед управленцами сложные задачи. В фундаментальной работе профессора В.Т. Рязанова выявлены определенные предпосылки влияния географического фактора на развитие экономической сферы общества. В.Т. Рязанов отмечал: «Прежде всего, выделим существенное сдерживающее влияние территориального фактора по нескольким важным позициям. Огромные расстояния сами по себе мешают возникновению налаженных и регулярных рыночных обменов, затрудняют объективно необходимое формирование единого национального рынка. При этом нигде в мире такая неблагоприятная территория в столь больших масштабах не была освоена и заселена. Такого количества крупных городов и индустриальных центров, находящихся в аналогичных условиях, не имеется в мире. 90% мирового населения, проживающего в неблагоприятной природно-климатической среде, приходится на Россию» [10, с. 89]. Действительно, большая часть территории России может быть охарактеризована как зона критического (рискованного) ведения хозяйства вообще, а не только сельского хозяйства, как часто предполагается. Подобное географическое положение страны повлияло на характер хозяйственной деятельности, сделало ее более энергозатратной, чем аналогичные производственные процессы в абсолютном большинстве других стран.

Территориальный масштаб Российской Федерации предполагает, что одной из ключевых задач государства является задача территориального управления.

От эффективности территориального управления зависит эффективность государства в целом. История России — это и история территориального управления. Постоянный поиск новых моделей связан с тем, что к более-менее привычным географическим вызовам добавляются новые экономические, политические, военно-политические проблемы, на которые надо реагировать. Реагировать — это значит совершенствовать систему территориального управления [11].

При этом при любой новой модели территориально-политического управления остается прежним географический масштаб страны. Эти рамки естественным путем ограничивают возможности управленческих экспериментов. Тем не менее в ряде случаев мы наблюдаем схожие попытки решения проблем территориального управления. Существовавшие до революции 1917 г. Санкт-Петербургская

(с 1914 г. Петроградская), Новгородская, Псковская, Олонецкая губернии, а также ряд других территорий были объединены в необъятную Ленинградскую область от эстонской границы до Урала и от Мурманска до Смоленска. Управляемость упала, появилась необходимость в промежуточном окружном делении, и после Великой Отечественной войны были восстановлены Ленинградская область в привычных нам границах, Новгородская и Псковская, а в соответствии с принципами национальной политики ранее появилась Республика Карелия. Интересно то, что внимательное изучение данного сюжета показывает вторичность подобного подхода, связанного с укрупнением. Первые «Петровские губернии» страдали таким же гигантизмом и также стали неуправляемыми... Этот пример важен для того, чтобы показать ограниченность возможности подходов к территориальному управлению, с одной стороны, а с другой стороны, необходимость подтягивать территориальное управление к новым экономическим и политическим реальностям [8].

Еще одна проблема, к которой неоднократно подходили и решали в различных формах, — это соотношение административного и экономического управления. Так, на Северо-Западе РСФСР существовал «Северо-Западный экономический район», а задолго до него был интереснейший эксперимент — «Ленинградский совнархоз» (см.: [4]).

* * *

Поиск новых форм территориально-политической организации в 2020–2021 гг. включает в себя дискуссии и меры по поддержке агломераций, ускоренное развитие транспортной инфраструктуры. Последнее решение по этой проблеме связано с июлем текущего года и касается вопроса о вице-премьерах — кураторах федеральных округов. Таким образом, мы можем отметить, что идет постоянный поиск новых управленческих приемов или же адаптация старых под новые задачи. Рассмотрим эти вопросы подробнее.

Обширность и редкая заселенность территории всегда препятствовали созданию круглогодичных, регулярных путей сообщения. И, соответственно, создавали управленческие риски. К примеру, характеризуя роль транспорта в экономическом развитии России, профессор А. И. Чупров писал еще в середине XIX в.: «Россия, вследствие обширности ее территории и отдаленности мест производства важнейших продуктов от мест их потребления и вывоза, едва ли не более нуждалась в улучшенных путях, нежели остальные европейские страны»¹. История подтвердила истинность предположения А. Чупрова. До настоящего времени транспортно-географический фактор сдерживает развитие значительных территорий не только на Севере, в Сибири, но и на Северо-Западе России. Именно поэтому Президент России, Правительство России уделяют такое внимание развитию железнодорожной сети, в частности БАМу. Ярослав Лисоволик, отталкиваясь от собственных расчетов и работ зарубежных авторов, указывает на то, что «главный отрицательный фактор в развитии для внутриконтинентальных стран, по сравнению с прибрежными районами, состоит в более высоких транспортных издержках. Доставка грузов по суше стоит гораздо дороже, чем морские перевозки. Транспортные расходы внутриматериковых стран превышают аналогичные затраты прибрежных экономик на 50%. В других исследованиях указывается на то, что доля транспортных издержек в общей стоимости импорта у стран, не имеющих выхода к морю, может достигать 10–20%, тогда как у развитых стран и США этот показатель равен

¹ Чупров А. И. Железнодорожное хозяйство. Его экономические особенности и его отношение к интересам страны. Т. 1. М. : тип. А. И. Мамонтова и К°, 1875. С. 10.

4,7% и 2,2% соответственно»¹. Эти позиции полностью подтверждены нами в работе, посвященной транзитной политике Беларуси [9]. Рассмотрен этот вопрос и на примере Северо-Запада России [5].

Еще одной инициативой, связанной с вопросами пространственной организации, следует считать предложение министра обороны С. Шойгу о строительстве новых городов в Сибири. «Фокусировка внимания государства на локалитетах муниципального уровня (в первую очередь, городских агломерациях), инновационный потенциал которых наиболее значим для развития экономики страны в направлении постиндустриального уклада» [12, с. 53]. Укажем на то, что ведущие российские эксперты давно указывали на агломерации как точки опоры в региональном развитии. Однако важнейшие новации связаны с новым статусом федеральных округов.

После выхода Указов Президента РФ № 849 от 13.05.2000 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» и № 1149 от 21.06.2000 «Вопросы обеспечения деятельности аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах» и прохождения законодательных инициатив о новом порядке формирования верхней палаты парламента Российской Федерации, а также внесения изменений в общие принципы организации законодательных, исполнительных органов власти субъектов Федерации и местного самоуправления политологи и юристы заговорили не только об усилении исполнительной власти, но и о новых подходах к территориальному управлению [7].

Экспертный оптимизм подтвердился лишь частично. Говорить о том, что указом Президента РФ были введены новые единицы территориального деления страны, нельзя. Обобщение статистической информации и координация деятельности территориальных подразделений федеральных органов государственной власти — это еще не достаточное основание для того, чтобы называть новую схему «системой территориального управления». Конечно же, с политической точки зрения федеральные округа приобрели гораздо большее значение, нежели экономические районы, чей статус давно уже стал номинальным. Однако тогда, в 2000 г. о новом «Госплане» речи не шло, решались задачи общего восстановления управляемости, действительно первичные в тот момент. «Формирование мегарегионов, если можно их так назвать, не должно сказаться на снижении устойчивости вертикали власти. Ведь речь идет не о регулировании экономических процессов, а о соблюдении правового поля „единых правил игры“, определенных федеральным законодательством в границах округа и обусловленных национальными геостратегическими интересами страны. Трудно сказать, что будет через два-три года, может быть, изменятся границы округов» [1, с. 108].

Границы округов несколько изменились, как и их количество, при этом линия на политическое позиционирование нового института сохранилась. Сегодня система федеральных округов к экономике и экономическому управлению мало применена. Однако никто не исключал возможность комплексной реформы территориального устройства страны, а равным образом и каких-то половинчатых решений. Возможно, именно таких, какие были приняты в 2021 г. Президент РФ Владимир Путин в ходе Прямой линии 30 июня дал поручение Председателю Правительства обеспечить кураторство вице-премьеров над федеральными округами².

Премьер-министр М. Мишустин детализировал функции и целевые задачи вице-премьеров — кураторов федеральных округов, исходя из приоритетов социально-

¹ Лисоволик Я. Географические доводы в пользу евразийских инициатив [Электронный ресурс]. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/geograficheskie-dovody-evraziyskie-initsiativy/> 29.05.2017.

² Михаил Мишустин распределил кураторство федеральными округами между вице-премьерами [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/42811/> 19 июля 2021.

экономического развития регионов. Подчеркнем, речь идет о классических экономических задачах с явным социальным акцентом. Уже ясна новая специфика в механизме взаимодействия между федеральным центром и регионами. Вице-премьеры вместе с главами субъектов определяют до пяти проектов, осуществление которых принесет наибольший эффект, исходя из конкретных условий того или иного региона, затем, можно предположить, начнется процесс защиты этих проектов в Центре и предсказуемые сюжеты, связанные с лоббированием. Это означает серьезные изменения в общей конструкции стратегического комплексного планирования и разработки/управления национальными проектами. Также в правительстве РФ до 1 октября 2021 г. будет создан проектный офис по мониторингу социально-экономического развития субъектов Российской Федерации¹.

Еще раз подчеркнем: изначально, более двадцати лет назад, округа строились под другие задачи, и сейчас, наверное, возможны корректировки по их числу и составу. После назначения кураторами округов вице-премьеров правительства, возможно, нас ждет принятие закона о федеральных экономических округах как о регионах согласованного комплексного развития. Все это позволит решить проблему, известную более ста лет. Р. И. Эйхе (председатель Сибирского крайисполкома в конце 1920-х гг.) писал: «Получается, что у нас есть какие-то два государства: одно — в Москве, другое — на местах. И одно с другим находится, по крайней мере, в разрыве дипломатических отношений. Смешно: если в ведение Москвы передать предприятия, то на это дело деньги можно дать. А если нет, то денег не находится» [2, с. 168].

Сегодня федеральные округа географически напоминают экономические районы РСФСР, каждый из которых развивался как единый научно-промышленный и аграрный комплекс с экономически оправданной специализацией и в координации с единым народнохозяйственным комплексом. Такой подход, разумеется, критикуем апологетами пространственного либерализма: «Дух Госплана в России сохраняется, власти лучше рынка знают, какие отрасли нужно развивать в регионах. Сопротивляться в таких случаях невозможно, но есть способ оппортунистического поведения. Именно по этой причине так широк спектр эффективной специализации для многих регионов, включающий не только существующие и потенциальные, но и мало-мальски возможные отрасли экономики, чтобы снизить риски „прокрустова ложа“» [3, с. 143]. Воистину, трудно ловить черную кошку «Госплана» в экономических решениях Правительства России, особенно, если ее там нет. Экономическая организация России не менее рыночная, чем в Германии и Норвегии, что многократно показано и доказано. Однако территориальные условия, не отрицая рынка, придают пространственной организации общества и государства специфику, принимаемую за мифологический «Госплан».

Следует приветствовать инициативу Президента России, объективно работающую на укрепление территориального управления.

Литература

1. Абросимов Н. Управленческий баланс России // Экономические стратегии. 2000. Т. 2, № 6. С. 106–111.
2. Дробизhev В. З. Главный штаб социалистической промышленности. М., 1966.
3. Зубаревич Н. В. Стратегия пространственного развития: приоритеты и инструменты // Вопросы экономики. 2019. № 1. С. 135–145.

¹ Приходько В. К работе кураторов федеральных округов предъявили требования [Электронный ресурс]. URL: <https://expertsouth.ru/main/kuratoram-federalnykh-okrugov-predyavili-trebovaniya-k-rabote/>.

4. Кузнецов С. В., Межевич Н. М. Региональная экономическая политика СССР: исторический опыт для новых хозяйственных условий // Экономическое возрождение России. 2017. № 2 (52). С. 97–113.
5. Кузнецов С. В., Межевич Н. М., Разумовский В. М. Некоторые вопросы оценки роли транспортного фактора в экономической истории Северо-Запада России конца XIX — начала XX в. // Экономическая история. 2020. Т. 16, № 2 (49). С. 101–111.
6. Ли Ке Допустимые диспропорции и системная оптимизация региональной экономики Китая [Электронный ресурс] // Проблемы теории и практики управления. 2002. № 1. URL: http://vasilievaa.narod.ru/ptpu/11_1_02.htm.
7. Литовка О. П., Межевич Н. М. Территориально-политическая организация Российской Федерации — от парада суверенитетов к вертикали власти // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2007. № 3 (33). С. 20–25.
8. Межевич Н. М., Болотов Д. А. Национальные приоритеты в экономической и социальной стратегии макрорегиона «Северо-Запад»: примеры и практики Ленинградской области // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2016. № 1 (50). С. 146–156.
9. Межевич Н. М., Шамахов В. А. Беларусь и государства Прибалтики в системе транзитно-транспортной политики России и Китая : научный доклад. СПб. : СЗИУ — филиал РАНХиГС, 2019. 54 с.
10. Рязанов В. Т. Экономическое развитие России XIX–XX вв. СПб., 1998.
11. Шамахов В. А., Межевич Н. М. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: экономические возможности и управленческие ограничения // Управленческое консультирование. 2019. № 4 (124). С. 19–27.
12. Швецов А. Н. Роль государства в преобразовании социально-экономического пространства // Пространственная экономика. 2015. № 1. С. 38–61.

Об авторах:

Шамахов Владимир Александрович, директор Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, кандидат исторических наук, профессор; shamakhov-va@ranepa.ru

Межевич Николай Маратович, главный научный сотрудник Института Европы РАН (Москва, Российская Федерация), доктор экономических наук, профессор; mez13@mail.ru

References

1. Abrosimov N. Management Balance of Russia // Economic strategies [Ekonomicheskie strategii]. 2000. V. 2, No. 6. P. 106–111. (In rus).
2. Drobizhev V. Z. The main headquarters of the socialist industry. M., 1966. (In rus).
3. Zubarevich N. V. Spatial development strategy: priorities and tools // Economic issues [Voprosy ekonomiki]. 2019. No. 1. P. 135–145. (In rus).
4. Kuznetsov S. V., Mezhevich N. M. Regional economic policy of the USSR: historical experience for new economic conditions // Economic revival of Russia [Ekonomicheskoe vozrozhdenie Rossii]. 2017. No. 2 (52). P. 97–113. (In rus).
5. Kuznetsov S. V., Mezhevich N. M., Razumovsky V. M. Some questions of assessing the role of the transport factor in the economic history of North-West Russia of the late XIX — early XX centuries // Economic history [Ekonomicheskaya istoriya]. 2020. V. 16, No. 2 (49). P. 101–111. (In rus).
6. Li Ke. Permissible imbalances and systemic optimization of China's regional economy [Electronic resource] // Problems of management theory and practice [Problemy teorii i praktiki upravleniya]. 2002. No. 1. URL: http://vasilievaa.narod.ru/ptpu/11_1_02.htm (In rus).
7. Litovka O. P., Mezhevich N. M. Territorial and political organization of the Russian Federation — from the parade of sovereignty to the vertical of power // Economy of the North-West: problems and prospects for development [Ekonomika Severo-Zapada: problemy i perspektivy razvitiya]. 2007. No. 3 (33). P. 20–25. (In rus).
8. Mezhevich N. M., Bolotov D. A. National priorities in the economic and social strategy of the North-West macro-region: examples and practices of the Leningrad Region // Economy of the North-West: problems and prospects for development [Ekonomika Severo-Zapada: problemy i perspektivy razvitiya]. 2016. No. 1 (50). P. 146–156. (In rus).

9. Mezhevich N. M., Shamakhov V. A. Belarus and the Baltic States in the system of transit transport policy of Russia and China: a scientific report. St. Petersburg: NWIM of RANEPA, 2019. 54 p. (In rus).
10. Ryazanov V. T. Economic development of Russia XIX–XX centuries. St. Petersburg, 1998. (In rus).
11. Shamakhov V. A., Mezhevich N. M. Strategy for the spatial development of the Russian Federation for the period until 2025: economic opportunities and managerial restrictions // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2019. No. 4 (124). P. 19–27. (In rus).
12. Shvetsov A. N. The role of the state in the transformation of socio-economic space // Spatial economy [Prostranstvennaya ekonomika]. 2015. No. 1. P. 38–61. (In rus).

About the authors:

Vladimir A. Shamakhov, Director of North-West Institute of Management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), PhD in History, Professor; shamakhov-va@ranepa.ru

Nikolay M. Mezhevich, Chief Researcher of Institute of Europe of RAS (Moscow, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), Professor; mez13@mail.ru