

От главного редактора



Многообразие управленческих задач приобретает в России особое значение. В нашей стране одним из наиболее сложных и болезненных вопросов стало территориальное управление. Можно по-разному оценивать эффективность экономической политики в целом, реформы девяностых и двухтысячных. Однако бесспорным является то обстоятельство, что сегодня мы живем в совсем другой стране с точки зрения общего хозяйственного управления, как, впрочем, и управления политического.

Территориальное управление оказалось удивительно консервативным в географическом и в кадровом плане. Облисполкомы переселились в обкомы КПСС, расширились, обзавелись флагами и гербами. Впрочем, дело не в том, кто куда переселился. Вместо Ис-

полнительных комитетов при «Советах» разного уровня, появились самостоятельные Администрации и Правительства субъектов Федерации, конкурирующие «Советами». Несколько позже в прошлое ушла и система «Советов» просуществовав с изменениями с 1917 по 1993 год. Таким образом, революционные изменения затронули всю систему управления, кроме ее территориального среза. При этом границы большинства субъектов Федерации унаследованы от советского времени, причем, как правило, не от 80-х гг. прошлого века, а от более ранних этапов развития.

Большая часть территории России — это не республики, а края и самые обычные области. Они создавались на месте прежних губерний под задачи оптимизации политического управления и промышленного развития. Возникает вопрос, а для решения каких задач существуют субъекты Федерации сегодня, в какой степени они обоснованы экономически, географически?

Экономисты и политологи знают, что эффективное территориально-политическое устройство способно стать дополнительным ресурсом развития страны. Верно и обратное. Устаревшее территориальное устройство превращается в механизм торможения.

Регулирование территориального развития не может быть результативным, если не будет основываться на приоритетах развития государства. Наличие адекватных теоретических конструкций тоже хорошо, но вторично, поскольку нет теории, применимой к такому объекту, как Россия. Территориальное развитие — такой режим управления, который обеспечивает положительную динамику уровня и качества жизни населения, промышленного и сельскохозяйственного производства, серви-

са. С точки зрения теории управления в основе территориального подхода лежит сочетание политической и экономической эффективности. Это сложная задача, и если не решить ее самостоятельно, найдутся желающие «помочь».

Существует международный аспект проблемы. Ряд советологов, в России и за ее пределами, указывал на то, что «...в отсутствие экономического роста, соответствующих административных структур или сдерживающих моментов, многие из этих регионов отдаляются от Москвы...»¹. Весьма откровенно по этому поводу высказывался Грэм Херд: «Запад должен быть максимально полно вовлечен в российскую политику, чтобы заполнить вакуум в области безопасности, образовавшийся в связи с упадком федерального влияния в регионах»².

Эту угрозу удалось купировать к 1999–2001 г. Однако системной работы в сфере пространственного развития долго не начиналось. Многократные реорганизации Министерства регионального развития усилили впечатление того, что пространственное развитие долго оставалось без приоритетного внимания руководства.

При этом необходимо отметить то, что вузовское, академическое, экспертное сообщество прекрасно понимало недостаточность государственных усилий в сфере пространственного планирования и управления, предлагало свои концепции.

Достаточно активно эта работа проходила на Северо-Западе России. Здесь следует упомянуть и работу нашего института, труды коллег из Института проблем региональной экономики Российской академии наук. В рамках ЦСР «Северо-Запад» была подготовлена «Доктрина развития Северо-Запада России» — первая попытка концептуально осмыслить стратегию развития страны на уровне крупной территориальной единицы — округа. Многие идеи, озвученные в доктрине, адаптированные по времени, примененные к другому масштабу, оказались использованы в Стратегии пространственного развития Российской Федерации. Этот документ разрабатывался в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». Вопросы содержания, состава, порядка разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации были отражены и в Постановлении Правительства РФ от 20 августа 2015 г. № 870.

Летом 2018 г. «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» наконец была представлена для широкого ознакомления и вызвала серьезнейшую дискуссию. К примеру, неудачей для документа стали слушания в Общественной палате. Подготовленный в Минэкономике документ справедливо характеризуется нечеткостью механизмов реализации стратегии. Указания на специализацию регионов, как минимум, дискуссионны. Идея деления страны на 14 макрорегионов интересна, но заслуживает детального предварительного обсуждения.

В экспертном сообществе новая стратегия вызывает вопросы, среди которых достаточно много сугубо практических, к примеру:

Как будут соотноситься новые макрорегионы и территориально-политическое устройство страны, закрепленное, как мы знаем, в Конституции?

Следует ли рассматривать новые предложения как возврат к практике экономического районирования, адаптированного к новым экономическим и политическим реальностям?

¹ Гобл П. Россия нуждается в национальной политике сегодня // Национальная политика в Российской Федерации. М., 1993. С. 62.

² Herd G. Russia's Baltic Policy after the Meltdown Security // Dialogue. 1999. N 30. P. 202–203.

В какой степени оправдан акцент развития на агломерации и крупные города, не приведет ли это к новым проблемам на уровне малых городов и сельских поселений?

Учтено ли в документе мнение Президента России, который четко обозначил приоритеты по этому вопросу: «Пространственное развитие страны было связано, прежде всего, с развитием транспортной и другой инфраструктуры между населенными пунктами, с тем, чтобы пространство между населенными пунктами обживалось, было комфортным для граждан»¹.

В конечном счете большинство решений в этой сфере призвано повысить управленческую эффективность, имеющую, в том числе, экономическое измерение. Однако дилемма «эффективность или равенство» для столь большой и сложно организованной страны не может решаться в рамках одной модели.

В этом контексте следует вспомнить, что в Российской империи до 50% территории управлялось в рамках особых политико-правовых и экономических режимов. Учет региональной специфики, исторического опыта и лучших мировых практик — это способ обеспечить рост уровня и качества жизни населения в рамках сбалансированного социально-экономического развития. Будем ждать дальнейшего развития событий и участвовать в экспертной дискуссии.

*Директор Северо-Западного института управления РАНХиГС,
доктор экономических наук,
профессор В. А. Шамахов*

¹ Доктрина развития Северо-Запада России // под руководством П. Щедровицкого. СПб. : Издательский Дом «Corvus», 2001.