

УКРУПНЕНИЕ РЕГИОНОВ КАК МОДЕЛЬ НОВОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ

Алеко Александрович Адамеску¹, Ольга Олеговна Смирнова²

¹⁻² ФГБНИУ Совет по изучению производительных сил Минэкономразвития России и РАН (СОПС)
117312, г. Москва, ул. Вавилова, д. 7

¹ Доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник СОПС, Заслуженный экономист Российской Федерации
E-mail: 7823091@mail.ru

² Доктор экономических наук, доцент, руководитель Отделения макроэкономического прогнозирования, стратегического планирования и пространственного развития СОПС
E-mail: 7823091@mail.ru. SPIN-код: 9858-3813

Поступила в редакцию: 10.06.2016

Одобрена: 15.06.2016

Аннотация. На заседании Совета законодателей, посвящённом решению приоритетных задач, в том числе обозначенных в Послании Президента Федеральному Собранию 13 декабря 2012 года, Президент РФ В.В. Путин по вопросу укрупнения российских регионов отметил, что «укрупняться» надо «исходя из необходимости более эффективного решения социально-экономических проблем, объединяться в более крупные субъекты». 27 апреля 2016 г. Спикер Совета Федерации В.И. Матвиенко заявила, что «надо укрупнять регионы, и не просто по чьей-то воле, а имея под этим экономические, инвестиционные и иные обоснования». Вместе с тем, сегодня на фоне политических решений по укрупнению территорий необходима методологическая проработка вопросов их эффективности, формирование методического инструментария, позволяющего проводить предварительную оценку и давать обоснованные предложения в профильные федеральные органы власти по вопросу укрупнения регионов.

В статье представлен исторический опыт укрупнения регионов и методические подходы, которые были положены СОПСом в его основу. Авторы также выдвигают те аспекты, на которых надо акцентировать внимание при продолжении политики укрупнения регионов на современном этапе экономического развития и региональной политики в России.

Ключевые слова: стратегическое планирование, укрупнение регионов, повышение эффективности государственного управления, экономическая целесообразность, устойчивость, критерий, методические подходы, экономическое районирование, административно-территориальное устройство.

Для ссылки: Адамеску А. А., Смирнова О. О. Укрупнение регионов как модель новой экономической политики России // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2016. Т. 7. № 2. С. 84–89. doi:10.18184/2079-4665.2016.7.2.84.89

Президент РФ В.В. Путин 13 декабря 2012 года на заседании Совета законодателей, посвящённом решению приоритетных задач, обозначенных в Послании Президента Федеральному Собранию по вопросу укрупнения российских регионов отметил, что «укрупняться» надо «исходя из необходимости более эффективного решения социально-экономических проблем, объединяться в более крупные субъекты». Спикер Совета Федерации В.И. Матвиенко 27 апреля 2016 г. заявила, что «надо укрупнять регионы, и не просто по чьей-то воле, а имея под этим экономические, инвестиционные и иные обоснования». Таким образом, можно констатировать, что не новая для России проблема вновь напомнила о себе. И ее решение должно быть найдено в обозримой перспективе.

Вместе с тем, на фоне политических решений остается задача методологической разработки оценки эффективности решений по укрупнению территорий, а также формированию методиче-

ского инструментария, позволяющего проводить предварительную оценку и давать обоснованные предложения в профильные федеральные органы власти по вопросу укрупнения регионов. Вариантная проработка позволит определить наиболее целесообразные подходы и выделить этапы решения проблемы.

Повышение эффективности стратегического планирования и управления, а также формирование методических и методологических подходов к укрупнению регионов становится неотъемлемой задачей оптимизации пространственной структуры Российской Федерации.

При отсутствии научно обоснованного стратегического подхода и принципа создания принципов укрупнения регионов, скоропалительное принятие решений об укрупнении на практике может не дать желаемый положительный эффект, заключающийся, наряду с другими результатами, в повышении

уровня жизни населения, социально-экономической и межнациональной стабильности, снижении безработицы и др. Одновременно необходимо осознавать, что процесс объединения высших административно-территориальных единиц (субъектов РФ) затрагивает базовые устои стабильности в обществе, экономике и накладывает высокую ответственность на объективность обоснования его эффективности и целесообразности. Необходимо предложение стратегических решений по укрупнению российских регионов, выработке системы принципов и подходов к исследовательской деятельности в этой сфере. Эта задача соответствует многокритериальной оптимизации, решение которой состоит в выборе наилучшего варианта – варианта оптимизации социально-экономических, психологических, технических, технологических и прочих признаков и отношений в целях наиболее благоприятного развития экономики и общественных отношений во вновь образованном регионе. В этой связи, всестороннее изучение проблемы стратегического планирования и оценки экономической эффективности управленческих решений укрупнения регионов России является актуальным.

Предыдущая кампания по укрупнению российских регионов проводилась в самом начале 2000-х годов. Первым прецедентом стал федеральный конституционный закон об объединении Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа в Пермский край. Референдум по этому вопросу проводился в декабре 2003 года, новый регион в составе Российской Федерации появился 1 декабря 2005 года.

Вслед за Пермским краем укрупнение решили провести в Красноярском крае. Вопрос объединения Красноярского края и входящих в его состав Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов обсуждался на референдуме по этому вопросу в апреле 2005 года, а официально регионы объединились с 1 января 2007 года. В дальнейшем произошло объединение Камчатской области и Корякского автономного округа в Камчатский край. Были объединены Иркутская область и Усть-Ордынский Бурятский автономный округ. Читинская область и Агинский Бурятский автономный округ объединены в Забайкальский край.

На этом действия по укрупнению регионов в Российской Федерации – прекратились, хотя предложения на различных уровнях СМИ и общества проявлялись. Например, обсуждаются вопросы объединения Архангельской области и Ненецкого автономного округа с возможными будущими вариантами названия Поморский, Архангельский или Северный край. Как видно, процесс объединения регионов России затронул сложносоставные субъекты Российской Федерации – края и области с входящими в их состав автономными округами.

До настоящего времени вопрос укрупнения регионов рассматривался исключительно с точки зрения развития федеративных отношений. Вместе с тем, интеграция субъектов Федерации является объективной задачей на современном этапе развития федерализма и российской государственности в целом. Историческая, социо-культурная, географическая, природно-ресурсная, демографически-языковая общность, политические, торгово-финансовые, производственные, транспортные связи, общие интересы и вопросы хозяйствования [9] – все это не может не вести к интеграции близких по многим параметрам (и прежде всего – территориальным) субъектов Федерации.

Для последующих решений необходима оценка экономической эффективности восьми федеральных конституционных законов 2004–2007 гг. по которым, как отмечалось выше, было осуществлено 5 объединений субъектов РФ. По вопросу их реализации проводились экспертные оценки, но серьезных исследований как в части эффективности принятия решений, так и методических подходов по оценке предложений других подобных решений по укрупнению территорий с точки зрения государственного стратегического планирования, и повышения эффективности государственного управления в целях оптимизации пространственной структуры Российской Федерации не проводилось.

Совет по изучению производительных сил (СОПС) уже более 50-ти лет разрабатывает и обосновывает различные схемы экономического районирования, в том числе и по заданию директивных органов, а в новой России – Министерства экономического развития Российской Федерации. Многие предложения получили положительную оценку Администрации Президента РФ и были использованы при подготовке Указа Президента РФ от 13 мая 2000 года № 849 «О создании федеральных округов», о чем свидетельствует письмо В.В. Путина профессорам Адамеску А.А. и Кистанову В.В. (№ А4-8466ПВП от 1 июля 1998 г.) с их оценкой и возможностью учета по оптимизации территориальных структур федеральных органов представительной власти.

На основании исследований СОПСа был подготовлен и второй этап реформ, где предполагалось не ограничиваться созданием федеральных округов, а провести реформу территориальных органов на мезоуровне, образовав укрупненные районы в количестве по разным вариантам 18 – 20 – 28.

Это вариант получил большую поддержку на федеральном и местном уровне, чему способствовала пресс-конференция 20 мая 2004 года в ИТАР-ТАСС, где с докладом по концепции реформирования выступил А.А.Адамеску, поддер-

жанный председательствующим – Членом Совета Федерации А.И. Казаковым и депутатом Государственной Думы А.А. Климовым. Широкая дискуссия также с базовым докладом А.А. Адамеску была продолжена вскоре в РосБалте и тоже получила широкий резонанс. Научное обоснование и методология реформирования территорий были еще в 2003 году изложены в подготовленной коллективом СОПСа монографии [1].

Учитывая исторические особенности развития и последующего периода, ученые СОПСа продолжали обоснование создания такой территориально-организационной системы, которая была бы адекватна складывающемуся политическому типу государства с рыночными экономическими отношениями [3, 5]. Потребовались системные исследования при разработке научной концепции реформирования государственно-территориального устройства и активизации территориального управления на федеральном и межрегиональном уровне [2]. Подобные исследования представляются своевременными и актуальными по многим причинам и, в первую очередь, связаны с преобразованиями в нашей стране.

В данной области еще много нерешенных научно-практических проблем. Для России вопрос обоснования территориального деления и управления особенно важен ввиду уникального евроазиатского географического и геополитического положения, огромных масштабов территории, многонациональности населения, природных и материально-технических ресурсов, а также федеративного государственного устройства.

Методологической базой предлагаемого административно-территориального деления является экономическое районирование, так как только оно получило подтверждение практикой. К выделяемым экономическим районам, положенным в основу укрупнения субъектов РФ, в качестве обоснования выделялись следующие требования:

- оптимальная концентрация производства и населения для районов определенного масштаба;
- рациональная специализация хозяйства в системе территориального разделения труда;
- комплексность, диверсификация и интеграция хозяйства;
- рациональная внутрирайонная организация населения, производства, территориально-экономических связей;
- эффективные межрайонные транспортно-экономические и производственно-технологические связи [4].

Материальную основу экономических и соответствующих административно-территориальных единиц должны образовывать территориально-хо-

зяйственные (производственные) комплексы различного ранга.

Актуальность выработки научно-обоснованных методических подходов как к укрупнению регионов, так и в вопросах государственно-территориального устройства России вызывается, прежде всего, экономическими причинами, ориентации государства на реформирование экономики в том числе в регионах. Даже первичный анализ показывает, что по своей бессистемности и раздробленности существующее территориальное деление, сохраняющееся почти без изменений более восьми десятилетий, весьма архаично и не имеет аналогов в мире.

В России на один субъект Российской Федерации приходится менее 2 млн. жителей. В шести странах близких или превосходящих ее по численности населения этот показатель колеблется от 2,7 млн. – в Японии, до 42 млн. – в Китае. В США и Бразилии, которые, наряду с Китаем, более других приближаются к нашей стране по величине территории, равной примерно половине российской, он соответствует 5,4 и 6,1 млн. человек, превосходя наш уровень примерно в 2,7 и 3,2 раза [1]. По площади большинство российских административно-территориальных единиц, особенно в европейской части страны, это небольшие регионы, лишенные особой производственной специализации и благоприятных условий целостного развития территорий, несмотря на то, что в восточной части России выделены в довольно крупные. Диапазон основных социально-экономических показателей развития территориальных единиц достигает десятков раз, а в пределах отдельных зон – даже многократных величин.

Например, численность населения различается очень значительно, тоже можно сказать об уровне экономического развития (ВРП на душу населения), денежных доходов населения, предпринимательскому, особенно инвестиционному климату и др. Вопреки некоторым высказываниям в прессе, большой разброс социально-экономических показателей между регионами вызван не столько неравномерным реформированием экономики по территории, сколько чрезмерной дифференциацией самой региональной системы, которая во многом порождает указанную неравномерность, основное заключается в разном экономическом потенциале.

Сложилась «мозаика» весьма разнородных, выделенных в разное время и по различным обоснованиям административно-территориальных единиц. Отошедшие от основ экономического районирования при формировании, эти административные образования представляют в значительной массе не полноценные хозяйственные комплексы, а про-

стые учетные единицы. Они являются, по существу, частями административно-территориального деления, а не экономического пространства.

Все это существенно затрудняет производственно-коммерческую ориентацию товаропроизводителей, формирование емких и разносторонних региональных рынков, целостное территориальное прогнозирование экономики, хозяйственное и социальное самофинансирование регионов, реформирование экономики, ее целесообразной регионализации, осуществления прогрессивных тенденций интеграции и формирования хозяйств, соответствующим экономическим укладам.

Таким образом, современные территориально-административные единицы неадекватны сложившемуся политическому строю и уровню экономического развития. Они являются продуктом и пережитком прежней системы, особенно довоенного периода.

Выделение и обоснование регионов любого макроэкономического уровня должно проводиться исходя не только из анализа существующего административного деления, но также из установок региональной политики и стратегии государства с обязательным учетом принципов административного и экономического районирования. Эти требования были положены нами при подготовке предложений по совершенствованию административного устройства, укрупнения субъектов Российской Федерации, что вкратце будет показано дальше в этой публикации.

Указом Президента РФ от 21 июня 2001 года № 741 была создана специальная комиссия, на которую возлагалась задача решения важного этапа федеральной реформы. Комиссия должна была внести предложения по совершенствованию федерального законодательства по разграничению предметов ведения и положений между федеральными органами государственной власти, органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Их разработка позволила бы взаимосвязано решить межрегиональные проблемы социально-экономического развития, а не только экономические. Результаты работы комиссии остались неизвестными широкой аудитории, основные территориальные экономические проблемы специализации и комплексного развития оказались даже не выдвинуты.

Научно-обоснованное укрупнение административно-территориальных образований на основе уточненного экономического районирования обеспечивает единство территории, объективный подход к формированию территориально-административной системы.

Формирование крупноресурсного потенциала регионов – важное условие эффективной специ-

ализации и комплексного развития их хозяйства, образования крупнотоварных региональных (зональных) рынков. Обладание большими ресурсами, особенно финансовыми, важнее, чем в отсутствии их постоянно требуемое расширение прав небольших регионов, не имеющих для этого материальных предпосылок [1].

С повышением ресурсной, финансовой и др. самообеспеченности регионов при их укрупнении, материальная зависимость их от федерального центра значительно уменьшается и возрастает возможность самостоятельно решать многие текущие экономические проблемы. В результате создаются условия возложения на них более широкого круга обязанностей, предметов ведения и полномочий, снизив тем самым нагрузку и ответственность федеральной власти в управлении региональным развитием.

В результате пересмотрятся и сбалансируются федеративные отношения. Например, произойдет сокращение федеральных субсидий и трансфертов регионам, увеличится доля субъектов Российской Федерации в финансировании государственных расходов. При этом должна сложиться более эффективная, комплексно организованная система бюджетного федерализма.

Укрупнение регионов означает осуществление масштабной территориально-экономической интеграции. Наряду с федеральными округами, они будут являться основным организационным фактором этого прогрессивного процесса, обеспечивая формирование разнополярных территориальных связей и укрепления единого экономического пространства страны, а, следовательно, ее территориальной целостности. Наконец, важным следствием укрупнения регионов явится решение проблем дифференциации социально-экономического развития. Такой подход является целесообразным не только для регионов, но и для центра, так как способствует его освобождению от решения многих острых проблем – социальных, межбюджетных, и т.д. Проблемами дифференциации должны будут заниматься региональные власти, лучше представляющие состояние и направления решения социально-экономических проблем. А твердой гарантией от стремления возросших экономически укрупненных районов к хозяйственной автократии и политическому сепаратизму будет сохранение и укрепление сильного государственного центра посредством уже сложившихся федеральных округов. Это означает качественно новые федеративные отношения и, возможно, наряду с патриотизмом, представят суть национальной идеи, как олицетворение могущества, единства и престижа государства.

После образования федеральных округов беспрецедентная раздробленность государственного

территориального деления перестала серьезно осложнять управление ими из центра. Однако, сохраняющаяся многочисленность субъектов РФ (более 80-ти) продолжает негативно влиять на решение значительного количества социально-экономических вопросов на региональном уровне по причине уже отмечавшейся ресурсной, прежде всего финансовой, маломощности многих из них.

Поэтому следующий назревший этап административно-территориальной реформы – создание системы более крупных регионов субъектов федерации – должен выровнять «баланс интересов» между ними и федеральным центром.

В завершении выразим пожелание. Хотя выбор и реализация новой модели территориального устройства является исключительным правом государственной власти, авторы выражают надежду, что какие бы решения продолжения начатой административно-территориальной реформы и когда бы ни принимались, их предложения окажутся полезными. Президент России сделал важный шаг в укреплении государства – создал систему федеральных округов. На очереди второй этап государственной территориальной реформы – укрупнение и унификация регионов – субъектов Российской Федерации. Авторы рассматривают их предложения, как один из возможных вариантов реконструкции существующего государственного территориального устройства России. На наш взгляд в современных условиях он является наиболее предпочтительным. Подчеркнем, что важнейшим принципом изменений территориального устройства Российской Федерации следует считать общественное согласие. Оно должно проводиться по этапам по мере готовности общества к преобразованию.

Таким образом, основной задачей на данном направлении сегодня является обоснование стратегических решений по укрупнению российских регионов, выработка системы принципов и подходов к исследовательской деятельности в этой сфере. Необходимы предложения по повышению эффективности стратегического планирования и управления в целях оптимизации пространственной структуры Российской Федерации; оценка эконо-

мической целесообразности укрупнения регионов России; методические подходы по определению устойчивости нового укрупненного субъекта Российской Федерации. При таком подходе работа над новым вариантом принципов региональной политики приобретет новый характер [6], более соответствующей реальному состоянию и целям успешного развития регионов.

Список литературы

1. Гранберг А.Г., Кистанов В.В., Адамеску А.А. и др. Государственно-территориальное устройство России: экономические и правовые основы. М.: Дека, 2003.
2. Адамеску А.А. К совершенствованию территориально-организационной структуры России // Российский экономический журнал. 1993. № 10.
3. Адамеску А.А. Современная роль региональных программ // Регионология. 1995. № 3.
4. Адамеску А.А., Кистанов В.В., Савельев В.К. Экономическое районирование – как основа территориального устройства России // Федерализм. 1998. № 1.
5. Адамеску А.А. Кистанов В.В. Нужна новая форма территориального управления // Обозреватель-Observer. 1999. № 9.
6. Смирнова О.О. Новый взгляд на функции полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах в свете требований к стратегиям макрорегионов // Отечественная юриспруденция. 2016. № 2 (4). С. 4–9.
7. Алаев Э.Б. Административно-территориальное деление России (историческая справка) // Федерализм. 1992. № 2.
8. Лебедев А.Н. Статус субъекта РФ (основы концепции, конституционная модель, практика). М.: Институт государства и права РАН, 1997.
9. Добрынин Н.М. Российский федерализм: Становление, современное состояние и перспективы. Новосибирск: Наука, 2005. 429 с.

ENLARGEMENT OF THE REGIONS AS A MODEL OF THE NEW ECONOMIC POLICY OF RUSSIA

Aleko Adamesku, Olga Smirnova

Abstract

At a meeting of the Council of legislators dedicated to addressing the priorities, including designated in the Message of the President of the Federal Assembly December 13, 2012 Russian President Vladimir Putin on the issue of integration of Russian regions he noted that "coarsen" should be "based on the need to better address the social-economic problems combined into larger entities." April 27, 2016 Speaker of the Federation Council V. Matviyenko said that "it is necessary to enlarge the regions, and not just on someone's will, but having by this economic, investment and other studies." However, today, against the background of political decisions on enlargement areas necessary methodological study of issues of their effectiveness, the formation of methodological tools allowing to carry out a preliminary assessment and to give reasonable suggestions to relevant federal authorities on the issue of integration of regions.

The article presents the historical experience of integration of regions and methodological approaches that have been put in its basis SOPS. The authors also put forward the aspects on which we must focus in continuing the policy of integration of regions at the present stage of economic development and regional policy in Russia.

Keywords: *strategic planning, integration of regions, improving the efficiency of public administration, economic feasibility, sustainability criteria, methodological approaches, economic regionalization, administrative-territorial.*

Correspondence: *Adamesku Aleko Alexandrovich, FGBNIU Council for Study of Productive Forces of Economic Development of Russia and the Russian Academy of Sciences (SOPS) (117312, Moscow, Vaviliva st., 7), Russian Federation, 7823091@mail.ru*

Smirnova Olga Olegovna, FGBNIU Council for Study of Productive Forces of Economic Development of Russia and the Russian Academy of Sciences (SOPS) (117312, Moscow, Vaviliva st., 7), Russian Federation, 7823091@mail.ru. SPIN-code: 9858-3813

Reference: *Adamesku A. A., Smirnova O. O. Enlargement of the regions as a model of the new economic policy of Russia. M.I.R. (Modernization. Innovation. Research), 2016, vol. 7, no. 2, pp. 84–89. doi:10.18184/2079-4665.2016.7.2.84.89*

References

1. Granberg A.G., Kistanov V.V., Adamesku A.A. i dr. Gosudarstvenno-territorial'noe ustroystvo Rossii: ekonomicheskie i pravovye osnovy. M.: Deko, 2003.
2. Adamesku A.A. K sovershenstvovaniyu territorial'no-organizatsionnoi struktury Rossii. Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal = Russian Economic Journal, 1993, no. 10.
3. Adamesku A.A. Sovremennaya rol' regional'nykh programm. Regionologiya = Regionology, 1995, no. 3.
4. Adamesku A.A., Kistanov V.V., Savel'ev V.K. Ekonomicheskoe raionirovanie – kak osnova territorial'nogo ustroystva Rossii. Federalizm = Federalism, 1998, no. 1.
5. Adamesku A.A. Kistanov V.V. Nuzhna novaya forma territorial'nogo upravleniya. Obozrevatel'-Observer, 1999, no. 9.
6. Smirnova O.O. Novyi vzglyad na funktsii polnomochnykh predstavitelei Prezidenta Rossiiskoi Federatsii v federal'nykh okrugakh v svete trebovaniy k strategiyam makroregionov. Otechestvennaya yurisprudentsiya, 2016, no. 2 (4). pp. 4–9.
7. Alaev E.B. Administrativno-territorial'noe delenie Rossii (istoricheskaya spravka). Federalizm = Federalism, 1992, no. 2.
8. Lebedev A.N. Status sub"ekta RF (osnovy kontseptsii, konstitutsionnaya model', praktika). M.: Institut gosudarstva i prava RAN, 1997.
9. Dobrynin N.M. Rossiiskii federalizm: Stanovlenie, sovremennoe sostoyanie i perspektivy. Novosibirsk: Nauka, 2005. 429 p.