Жихарев К.Л.

Современные тенденции развития конфигурации регионов России

В процессе экономических реформ регионы Российской Федерации объективно нуждались в интеграции различного типа: экономической, политической, научно-технической, технологической и т. д. Региональная суверенизация, экономическая и политическая предприимчивость органов территориального управления нуждалась в корпоративной поддержке и кооперации производственных связей. Именно эти обстоятельства вынуждали их искать и создавать специализированные (не являющиеся государственными структурами) подразделения, такие как ассоциации, союзы, геополитические территориальные зоны, территориально-производственные комплексы и т. д.

Экономическое районирование в настоящее время имеет особое значение, ибо формирует новую систему управления многообразием и разнообразием ресурсов северных территорий России. Мы можем проследить этот процесс еще со времен дореволюционной России. П.П. Семенов Тян-Шанский в середине 19 века осуществил первое районирование европейской части России на 14 естественных областей, в основе которого лежали природные и экономические факторы. К концу 19 столетия он же осуществил второе экономическое районирование на 12 районов европейской части России.

Советский период территориального районирования.

В советский период план ГОЭЛРО имел 8 районов. В 1921 году Госплан подготовил проект, в соответствии с которым СССР был разделен на 21 экономический район. Сразу перед Великой Отечественной войной Госплан СССР разработал сетку экономического районирования, выделив 13 крупных экономических районов. В 1963 году он же предложил разделить территорию СССР на 18 крупных экономических районов с учетом их природных и экономических особенностей. Россия имела 10 территориальных экономических районов. Однако уже в 1990-е годы их стало 11.

Впервые коренная реформа административно-территориального деления была проведена в СССР в 1923-1929 годы, когда вместо губерний, уездов и волостей было введено деление на основе экономического районирования - на области, края, округа и районы.

В 1930-е годы административно-территориальное деление предусматривало: союзные республики, автономные республики и области, национальные (автономные) округа, области, края, города, поселки, села.

На 1 января 1991 года в стране (СССР) было 15 союзных республик, 20 автономных республик, 8 автономных областей, 10 автономных округов, 6 краев, 114 областей, 3193 района, 2190 городов,

628 городских районов, 4026 поселков городского типа, 42712 сельских административных образований.

Постсоветский период территориального районирования.

После распада СССР в России и ряде государств, входивших ранее в состав СССР, развивается сложный процесс пересмотра административно-территориального и политического деления. Так, в России все прежние автономные республики, автономные области, края и области стали субъектами Федерации.

До сих пор не прекращаются дискуссии о размере субъекта Российской Федерации. Очевидно, что многих политиков и государственных деятелей не удовлетворяет большое количество субъектов Федерации. В настоящее время их 89. Их число ничем и никем не обосновано. Более того, ряд субъектов Федерации готовы объединиться с другими, чтобы сформировать более сильное в экономическом отношении территориальное образование.

Создаваемые ранее ассоциации экономического взаимодействия для многих государственных деятелей являются прообразами таких самодостаточных социально-экономических территориальных образований.

Чтобы интегрировать интересы региональных структур в единое экономическое пространство России и снять сепаратистские претензии субъектов Федерации Президент РФ своим Указом № 849 от 13 мая 2000 года «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» всю территорию страны разбил на семь федеральных округов, которые в свою очередь являются административными единицами. Очевидно, что этот процесс ознаменовал собой очередные шаги административной реформы. Ее дальнейшее развитие во многом будет зависеть от последовательности и интенсивности политических, экономических, социальных и структурно-технологических преобразований в стране.

Административные преобразования проходят и в городах. В них создаются административные округа. АО - это административная единица города, которая образуется для управления хозяйственными объектами, расположенными на территории конкретного округа, координации деятельности районных управ и территориальных подразделений городской администрации, контроля по исполнению правовых актов города.

С развитием рыночной среды и отказом от планирования экономического развития страны регионы России самостоятельно стали искать возможности к экономической интеграции, что послужило основанием для создания восьми межрегиональных ассоциаций экономического сотрудничества.[35] Экономические интересы субъектов федерации различных территориальных зон достаточно близки, что позволило им формировать указанные специфические организационные формы территориального управления. Ассоциации экономического взаимодействия (АЭВ) представляют собой организационную форму интеграции экономических интересов регионов. Однако не все они показали преимущество этой организации управления. Некоторые из них находятся в довольно сложном положении. Так, например, МАЭВ «Центральная Россия». В ее составе хорошо развитые в эконо-

мическом отношении регионы и, одновременно, наиболее разобщенные в социально-политических претензиях, нарушающих их потенциальные возможности совместного организационного развития. Достаточно сказать, что такие промышленные регионы-«монстры» как Москва и Московская область имеют самодостаточные возможности своего развития и практически не нуждаются во взаимодействии, а тем более в помощи других регионов ассоциации. Или другая ассоциация -«Северный Кавказ», регионы которой в социально-экономическом отношении довольно слабые. При этом в ассоциации существует множество национально-территориальных претензий. Она не может самостоятельно (без федеральной поддержки) справиться с экономическими и социальными проблемами.

Вместе с тем, в практике деятельности таких межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия, как «Сибирское соглашение», «Урал», «Центральное Черноземье» есть неплохие результаты. В настоящее время ассоциаций экономического взаимодействия насчитывается восемь. Это:

1. Межрегиональная Ассоциация экономического взаимодействия субъектов Федерации Дальнего Востока и Забайкалья (Хабаровский, Приморский края, Амурская, Магаданская, Камчатская, Сахалинская, Читинская области, Бурятия, Саха (Якутия), Еврейский автономная область и Чукотский автономный округ).

2. Межрегиональная Ассоциация «Сибирское соглашение» (республики: Алтай, Хакасия, Тува, автономные округа: Агинский, Бурятский, Усть-Ордынский, Таймырский, Эвенкийский, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий, края: Алтайский, Красноярский, области: Иркутская, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская, Тюменская, Читинская).

3. Ассоциация экономического взаимодействия областей и республик Уральского региона (республики: Башкирия, Удмуртия, области: Курганская, Оренбургская, Пермская, Челябинская, Тюменская и Свердловская.

4. Ассоциация экономического взаимодействия территорий Северо-Запада Российской Федерации (республики Коми, Карелия, Архангельская, Вологодская, Калининградская, Кировская, Ленинградская, Мурманская, Новгородская, Псковская области, Санкт-Петербург.

5. Ассоциация социально-экономического сотрудничества Республик, краев и областей Северного Кавказа (Республики: Адыгея, Дагестан, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Севе-ро-Осетинская, Краснодарский и Ставропольский края, Ростовская область).

6. Ассоциация экономического взаимодействия областей Центрально-Черноземного региона Российской Федерации - «Черноземье» (Белгородская, Воронежская, Курская, Липецкая, Орловская, Тамбовская области).

7. Ассоциация по экономическому взаимодействию регионов и областей Поволжья Российской Федерации - "Большая Волга". (Республики: Татарстан, Чувашская, Марий Эл, Мордовия, Калмыкия, области: Астраханская, Волгоградская, Нижегородская, Самарская, Саратовская, Ульяновская,

Пензенская).

8. Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия «Центральная Россия» (Москва, Московская, Калужская, Брянская, Владимирская, Ивановская, Костромская, Рязанская, Смоленская, Тверская, Ярославская, области).

В некоторых субъектах Российской Федерации (краях, областях и республиках) «исторические воспоминания» руководителей субъектов Федерации привели к произвольному толкованию своей должности. В качестве высшего государственного должностного лица в регионе встречаются губернаторы, главы администрации региона, президенты. К сожалению, подобное разночтение носит не конституционный, а личностный характер. В то же время, отсутствие губерний как административно-территориальной единицы не смущает главу администрации субъекта Федерации, который настойчиво провозглашает себя губернатором. Более того, средства массовой информации (СМИ) также настойчиво поддерживают руководителя в этом звании.

Указом от 26 октября 1993 года было утверждено Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы. Принципиальный смысл данного указа состоял в том, что уровень субъектов федерации и уровень местного управления в пределах своих полномочий полностью самостоятельны.

Вместе с тем самостоятельность субъектов федерации и органов местного управления не должна противоречить принципу единой исполнительской вертикали, который в настоящее время пока достигается усилиями федеральной власти. Официальное исключение местного самоуправления из системы государственной власти произошло при конституционной реформе 21 апреля 1992 года. Государство, согласно конституции представлено двумя уровнями власти: непосредственно Российской Федерацией и субъектами федерации. Оно «работает» на каждого гражданина на всей территории страны и обеспечивает решение социальных вопросов через систему так называемых социальных стандартов в области образования, медицинского обслуживания, социальной защиты и т.д. Все проблемы, которые связаны с жизнью, бытом населения в конкретных городах и поселениях должна решать система местного самоуправления.

Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятый Государственной Думой в августе 1995 года определил в качестве главного элемента и объекта муниципального управления муниципальное образование. Муниципальное образование составляют основную массу административно-территориальных образований, и именно в их границах происходит непосредственное взаимодействие органов власти и населения, а также согласование экономических, социальных и экологических интересов населения конкретных социально-территориальных общностей и интересов субъектов федерации и РФ в целом.

Местное самоуправление Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» трактуется как признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и осуществляемая под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

В связи с этим необходимо отметить, что местное самоуправление, реализуемое в границах тех или иных муниципальных образований, является одной из форм местного территориального управления. Оно представляет собой многостороннюю деятельность местного сообщества по решению собственных и других стоящих перед ним задач на основе принципов самоорганизации, самофинансирования, собственной ответственности с целью улучшения качества жизни населения, проживающего в границах муниципального образования, и увеличения его вклада в развитие всего общества.

К предметам ведения местного самоуправления относятся:

- принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль их соблюдения;
- владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
- местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения;
- комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;
- содержание и использование муниципального жилищного фонда и нежилых помещений;
- организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования;
- организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения;
- охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка;
- также многие другие вопросы, касающиеся жизнедеятельности муниципального образования.

Опираясь на отечественный и зарубежный опыт, можно выделить общие критерии местного самоуправления. К ним относятся:

1. Возможность самостоятельного существования территориального образования (автономный бюджет, административный контроль над подведомственными ему территориями).
2. Отсутствие непосредственной (вертикальной) подчиненности местного органа власти вышестоящему.
3. Реальная возможность участия всего населения территории муни-

ципального образования в процессах выработки и принятия решений по всем основным вопросам местного значения.

4. Выборность всего состава местных органов власти на широкой демократической основе, регулярная сменность и отчетность перед населением.

5. Свобода и ответственность местного самоуправления в рамках своей компетенции.

6. Гарантии социальной защиты населения, образующего местное сообщество.

Не рассматривая подробно все перечисленные критерии, целесообразно отметить важность первого из них, носящего экономический характер. Ведь любое муниципальное образование, являющееся субъектом местного самоуправления, представляет собой территориально-хозяйственный комплекс, обладающий собственностью и бюджетом, достаточными для реализации функций местного самоуправления.