

ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

УДК 911.6

В. Л. Мартынов, И. Е. Сазонова

ВЕДОМСТВЕННОЕ РАЙОНИРОВАНИЕ РОССИИ

Все федеральные ведомства и компании, действующие в пределах России, широко применяют в своей деятельности районирование — метод деления страны на районы, впервые разработанный и нашедший широкое применение в социально-экономической географии. Наиболее известный пример ведомственного районирования — федеральные округа. Другой пример — военные округа. Все крупные российские компании выделяют свои собственные районы. Примером такой компании является самый крупный банк страны — Сбербанк. Однако районирование используют не только компании, сохранившиеся с советских времён, но и совершенно новые, созданные уже в постсоветское время. К числу таковых можно отнести компании мобильной связи.

Ключевые слова: районирование, федеральные округа, экономические районы, военные округа, регионы.

Социально-экономическая география очень многим кажется вполне познавательным, но в реальной жизни почти бесполезным предметом. Однако следует чётко понимать, что чем более высокий пост занимает человек, тем нужнее ему знание географии. Например, рядовому банковскому клерку социально-экономическая география не нужна совершенно — его дело сидеть в окошке, принимать вклады, выдавать кредиты и т. д. Но руководителю банка без этой науки никуда — понять, где и как его банк может получить прибыль, без знаний экономической географии вряд ли получится.

То же самое касается и государственных структур — рядовой чиновник, «протирающий штаны» где-нибудь в районном отделе социальной защиты населения может обходиться безо всякой географии. Но руководителю районного уровня без этого уже может быть сложно, чиновники на уровне субъекта Федерации должны знать территориальные различия подведомственной территории, а на уровне государства без знания географии просто не обойтись. Подтверждением этому является то, что все федеральные ведомства и компании, действующие в пределах России, широко применяют в своей деятельности районирование — метод деления страны на районы, впервые разработанный и нашедший широкое применение в социально-экономической географии.

В школьном и ВУЗовском курсе экономической и социальной географии России большое внимание уделяется районированию страны. Рассматриваются экономические районы, их состав, особенности расселения, специализация хозяйства и т. д. Но различные ведомства, фирмы, компании давно и успешно используют свою собственную сетку районирования, однако эти ведомственные сетки значительно отличаются друг от друга.

Наиболее известным примером ведомственного районирования следует признать федеральные округа (ФО). ФО были созданы указом президента Российской Федерации № 849 от 13-го мая 2000 г. «О полномочном представителе президента Российской Федерации в федеральном округе». Этим указом вводились должности полномочных представителей президента в Центральном, Северо-Западном, Северо-Кавказском (вскоре сменившим название на Южный), Приволжском, Уральском, Сибирском и Дальневосточном ФО. В 2010 г., исходя из потребностей «текущего момента», был создан Северо-Кавказский ФО, включающий в свой состав большую часть республик Северного Кавказа и Ставропольский край, с центром в Пятигорске. Сейчас идут разговоры о создании Столичного ФО. Можно предположить, что создание новых ФО будет продолжаться. Но следует иметь в виду, что в конституции России федеральные округа не упоминаются, никаких законов и подзаконных актов, регулирующих существование ФО и определяющих функции полномочных представителей президента в них, никогда не издавалось и разработка их не предполагается. Само их существование определяется исключительно указами президента.

Уже из названия указа, давшего начало федеральным округам, понятно, что в первую очередь речь в нём идёт именно о полномочных представителях президента, и во вторую о самих федеральных округах. До этого указа полномочные представители президента были в каждом субъекте Федерации, и подчинялись они непосредственно администрации президента. С введением должности полномочного представителя президента в ФО администрация президента стала руководить уже ими, а полномочные представители (полпреды) в каждом ФО стали начальниками для федеральных инспекторов в субъектах Федерации. Ведомством же, в недрах которого и было, по всей видимости, создано это районирование, является администрация президента РФ. Принципы, исходя из которых создавались ФО, и причины включения в их состав тех или иных субъектов Федерации, никогда не раскрывались.

Существует мнение части учителей географии и преподавателей экономической географии в ВУЗах, что «региональную» часть курса надо изучать не по экономическим районам, которые, дескать, устарели, а по федеральным округам. Действительно, статистика России очень быстро «перестроилась», и все статистические справочники, начиная с 2001 г., построены по федеральным округам. Многие федеральные ведомства также привели свою региональную структуру в соответствие с сеткой федеральных округов.

Однако следует понимать, что никакой экономической или социальной основы федеральные округа не имеют. В основу сетки федеральных округов, по всей видимости, первоначально было положено деление страны на округа внутренних войск (ВВ), существовавшее с 1993 г. В 2008 г. эти округа переименованы в региональные командования внутренних войск МВД России. Зоны ответственности региональных командований и сейчас совпадают с границами федеральных округов, за одним исключением — зона ответственности Северо-Кавказского регионального командования ВВ включает в свой состав как Южный, так и выделившийся из его состава Северо-Кавказский ФО.

И каким образом следует изучать в школьном или ВУзовском курсе экономической и социальной географии тот же Северо-Кавказский федеральный округ, если это всего лишь часть достаточно цельного в экономическом отношении Северо-Кавказского экономического района? И как можно объяснить с точки зрения экономической

географии раздел вполне реально существующего Уральского экономического района на две части — западную, относимую к Приволжскому ФО, и восточную, которая числится в Уральском ФО? Но к этому же Уральскому ФО приписана и значительная часть Западной Сибири в виде Тюменской области с её автономными округами.

Да, экономическое районирование тоже далеко от совершенства. Но сетка экономических районов создавалась исходя из двух основных условий: специализации хозяйства и направлений транспортного взаимодействия территории. Например, для Волго-Вятского экономического района Нижний Новгород является вполне реальной «региональной столицей», а для Приволжского федерального округа, центром которого он формально является — всего лишь одним из крупных городов. И сетка экономического районирования, хотя бы и не менявшаяся с 1982 г., гораздо лучше отражает региональные особенности экономики страны, чем сетка федеральных округов. Авторы считают возможным не приводить сводную таблицу соответствия состава федеральных округов и экономических районов, поскольку связанные с ними проблемы широко обсуждаются, начиная с 2000 г.

Другой пример ведомственного районирования — военные округа. Военно-административная реформа прошла практически незамеченной широкой общественностью, но она в корне изменила не только названия и состав военных округов, но и систему управления Вооружёнными Силами (ВС) России. Состав нынешних военных округов, начиная с 1-го декабря 2010 г., определён указом президента России № 1144 от 20-го сентября 2010 г. «О военно-административном делении Российской Федерации».

Командующим войсками каждого из четырёх округов подчинены формирования всех родов войск и видов ВС, расположенных в пределах их территории. Состав военных округов, определённый в указе № 1144, приведён в табл. 1.

Таблица 1

Военно-административное деление Российской Федерации с 1-го декабря 2010 г.

Военный округ	Субъекты Федерации	Местоположение штаба округа
Западный	Республики Карелия и Коми, области Архангельская, Белгородская, Брянская, Владимирская, Вологодская, Воронежская, Ивановская, Калининградская, Калужская, Костромская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Московская, Мурманская, Нижегородская, Новгородская, Орловская, Псковская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Тульская, Ярославская города Москва и С.-Петербург, Ненецкий автономный округ	С.-Петербург

Южный	Республики Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Северная Осетия-Алания, Чечня, края Краснодарский и Став- ропольский, области Астраханская, Волгоградская и Ростовская	Ростов н/Дону
Центральный	Республики Алтай, Башкортостан, Марий Эл, Мордовия, Татарстан, Тыва, Уд- муртия, Хакасия, Чувашия, края Алтайский, Красноярский, Пермский, области Иркутская, Кемеровская, Киров- ская, Курганская, Новосибирская, Ом- ская, Оренбургская, Пензенская, Самарская, Саратовская, Свердлов- ская, Томская, Тюменская, Челябинская, автономные округа Ханты-Мансийский — Югра и Ямало-Ненецкий	Екатеринбург
Восточный	Республики Бурятия, Саха (Якутия), края За- байкальский, Камчатский, Приморский, Хабаровский, Амур- ской, области Магаданская и Сахалинская, автономная область — Еврейская, автономный округ — Чукотский	Хабаровск

Источник: [4].

Военных округов меньше, чем федеральных — их всего четыре. Командование этих округов размещается ближе к границам страны, откуда и следует ожидать нападения внешнего врага. Нетрудно заметить, что название «Центральный» дано военному округу, который географически действительно занимает центральное положение в России, и включает в свой состав огромную территорию от Волги до Байкала; штаб этого округа расположен в Екатеринбурге, на границе Европы и Азии. Центральным же федеральным округом, как и Центральным экономическим районом, именуется территория, окружающая Москву. В военно-административном делении Москва лишь упоминается, но центром военного округа, как это было ранее, она не является. Можно догадываться, что предполагается дальнейшая децентрализация командования ВС России — так, Главное командование Военно-Морского Флота уже переведено в С.-Петербург и размещено в историческом здании Адмиралтейства.

Деление страны на крупные районы используют, конечно же, не только государственные структуры. Все крупные российские компании, деятельность которых распространяется на всю или значительную часть территории страны, естественно, выделяют свои собственные районы. Примером такой компании является самый

крупный банк страны — Сбербанк. Банк числит свою историю с 1841 г., но реальным его предшественником был Сбербанк СССР, созданный в 1987 г. Но у этого банка не было «макро-региональных» подразделений, а региональные создавались по областям, краям, республикам и т. д., с 1993 г. объединённых общим названием «субъекты Федерации». Политику объединения региональных банков в территориальные (макро-региональные) Сбербанк начал проводить с 2001 г. Сейчас существует 17 территориальных банков Сбербанка, т. е. фактически «сбербанковских районов» (табл. 2).

Таблица 2

Территориальные банки Сбербанка России

Название банка	Субъекты Федерации	Размещение головного офиса
Байкальский	Республика Бурятия, Забайкальский край, Иркутская область	Иркутск
Волго-Вятский	Республики Мордовия, Марий Эл, Чувашия, Татарстан; Нижегородская, Владимирская, Кировская области	Нижний Новгород
Восточно-Сибирский	Республики Тыва (Тува) и Хакасия, Красноярский край	Красноярск
Дальневосточный	Приморский и Хабаровский края, Амурская и Сахалинская области, Еврейская автономная область	Хабаровск
Западно-Сибирский	Омская и Тюменская области (с Ханты-Мансийским — Югрой и Ямало-Ненецким автономными округами)	Тюмень
Западно-Уральский	Республики Коми и Удмуртия, Пермский край	Пермь
Московский	Москва	Москва
Поволжский	Астраханская, Волгоградская, Оренбургская, Пензенская, Самарская, Саратовская, Ульяновская области	Самара
Северный	Архангельская (с Ненецким автономным округом), Вологодская, Ивановская, Костромская, Ярославская области	Ярославль
Северо-Восточный	Республика Саха (Якутия), Камчатский край, Магаданская область, Чукотский автономный округ	Магадан

Северо-Западный	Республика Карелия, Калининградская, Ленинградская, Мурманская, Новгородская, Псковская области, город С.-Петербург	С.-Петербург
Северо-Кавказский	Республики Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Северная Осетия — Алания, Чечня, Ставропольский край	Ставрополь
Сибирский	Республика Алтай, Алтайский край, Кемеровская, Новосибирская, Томская области	Новосибирск
Среднерусский	Брянская, Калужская, Московская, Тверская, Тульская, Смоленская, Рязанская области	Москва
Уральский	Республика Башкортостан, Курганская, Свердловская, Челябинская области	Екатеринбург
Центрально-Чернозёмный	Белгородская, Воронежская, Курская, Липецкая, Орловская, Тамбовская	Воронеж
Юго-Западный	Республика Адыгея, Краснодарский край, Ростовская область	Ростов н/Дону

Источник: [3].

Сетка «территориальных банков» Сбербанка обнаруживает очень большое сходство с сеткой экономического районирования России, предлагавшейся очень талантливым, но, к сожалению, уже ушедшим из жизни доктором географических наук, профессором В. К. Бугаевым, много лет проработавшем в С.-Петербургском государственном университете экономики и финансов [1]. Можно предположить, что региональным делением Сбербанка занимался один из бывших выпускников «Финэка», который, не мудрствуя лукаво, просто списал его со своего или чужого конспекта лекций по социально-экономической географии, получив при этом немалые деньги.

С точки зрения социально-экономической географии современное районирование Сбербанка вполне удачно. Например, Дальний Восток, который в сетке как экономических районов, так и федеральных округов представляет собой единое целое, разделён на две части (территориальных банка) — Дальневосточный банк на юге региона и Северо-Восточный банк на севере. Действительно, у этих двух громадных частей Дальнего Востока общего гораздо меньше, чем различий. Очень удачно разделена Сибирь на четыре территориальных банка — Западно-Сибирский, Сибирский, Восточно-Сибирский и Байкальский. Москва выделена в отдельный территориальный банк, при этом в столице находится как центральный офис Сбербанка в целом, так и два офиса территориальных банков — Московского и Среднерусского.

Есть, правда, и не совсем понятные объединения — например, включение Пензенской и Оренбургской областей в состав Поволжского банка, а Башкортостана в

состав Уральского. Но принадлежность этих регионов не только к «территориальным банкам», но и к экономическим районам всегда была спорной. Башкортостан (Башкирская АССР) в советское время неоднократно передавалась из состава Поволжского района в состав Уральского и наоборот.

Однако районирование используют не только сохранившиеся с советских времён структуры наподобие Сбербанка, но и совершенно новые, созданные уже в постсоветское время. К числу таковых можно отнести компании мобильной связи. При своём возникновении в 1990-е гг. эти компании не имели никакой потребности в районировании. Их территориальный охват был относительно небольшим, за пределами «столиц» абонентов мобильной связи было немного, и надобности в создании макрорегиональных подразделений попросту не было. Сейчас мало кто помнит, но в 90-е гг. XX в. было всего три федеральных кода мобильной связи, которые давались не по «территориальности», а исходя из используемого стандарта связи: код 901 — стандарт NMT-450, код 902 — стандарт GSM 900/1800, код 903 — стандарт AMTS-800. Первый и последний стандарты в современной России практически исчезли, зато стандарт GSM 900/1800 расцвёл пышным цветом.

Все мобильные операторы «большой тройки», — «МТС», «Мегафон» и «Билайн», а также наступающая им на пятки «Tele2», — в 2000-е гг. создали свои сетки районирования страны. У «МТС» и «Теле2» такие районы именуются макрорегионами, у «Мегафона» — филиалами, у «Билайна» — регионами. Наиболее разработанной сетка районирования является у Мегафона, поскольку до недавних пор он был единственной сотовой компанией, имеющей лицензию на все субъекты Федерации (табл. 3).

Таблица 3

Территориальная структура компании сотовой связи «Мегафон»

Филиалы	Субъекты Федерации	Местонахождение головного офиса
Столичный	Москва и Московская область	Москва
Северо-Западный	С.-Петербург, Республика Карелия, Архангельская, Вологодская, Ивановская, Калининградская, Костромская, Ленинградская, Новгородская, Мурманская, Псковская, Тверская, Смоленская, Ярославская области	С.-Петербург
Кавказский	Республики Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Северная Осетия — Алания, Чечня, Краснодарский и Ставропольский края, Белгородская, Воронежская, Липецкая, Ростовская, Тамбовская области	Краснодар
Поволжский	Республики Башкортостан, Калмыкия, Марий Эл, Татарстан, Чувашия, Астраханская, Волгоградская, Оренбургская, Пензенская, Самарская, Саратовская, Ульяновская области	Самара

Уральский	Республики Коми и Удмуртия, Пермский край, Кировская, Курганская, Свердловская, Тюменская (с Ханты-Мансийским — Югрой и Ямало-Ненецким автономными округами), Челябинская области	Екатеринбург
Центральный	Брянская, Владимирская, Калужская, Курская, Нижегородская, Орловская, Рязанская, Тульская области	Нижний Новгород
Сибирский	Республики Алтай, Тыва (Тува) и Хакасия, Красноярский край, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская области	Новосибирск
Дальневосточный	Республики Бурятия и Саха (Якутия), Забайкальский, Камчатский, Приморский, Хабаровский края, Амурская, Иркутская, Магаданская, Сахалинская области, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ	Хабаровск

Источник: [2].

Сетка филиалов («районов») «Мегафона» с географической точки зрения местами кажется странной. Например, области Центрального Черноземья, входящие в состав Кавказского филиала, не имеют ничего общего с Кавказом. Столь же непонятно нахождение Иркутской области в составе Дальневосточного филиала. Но, по всей видимости, разделение на филиалы связаны со временем охвата «Мегафоном» тех или иных территорий. Но в то же время в районировании Сбербанка и «Мегафона» есть нечто общее. Например, Сбербанк в качестве отдельного «территориального банка» выделяет Москву, а в Столичном филиале «Мегафона» состоят Москва и Московская область. Этому есть вполне объективные основания — Москва и область сейчас сосредоточивают примерно 13 % населения страны, являясь при этом центром практически всех направлений экономической и социальной жизни страны.

Безусловно, приведёнными выше примерами ведомственное районирование России не исчерпывается. Есть такие виды районирования, в которых деление страны на субъекты Федерации не учитывается вообще. Таково, например, деление Российских железных дорог. Но разбирать все эти виды большого смысла не имеет. Важно понять только то, что базовые положения как школьного, так и ВУЗовского курсов социально-экономической географии находят практическое применение в любом виде экономической, политической, общественной деятельности. И проблемы районирования, которые вроде бы занимают достаточно узкий круг учёных, в реальности имеют очень большое значение для развития страны.

Литература

1. Бугаев В. К. Социально-экономическая регионалистика. Учебное пособие. СПб.: Изд-во ВВМ, 2007.
2. Официальный сайт ОАО «Мегафон». URL: <http://www.megafon.ru>

3. Официальный сайт Сбербанка. URL: http://sbrf.ru/moscow/ru/about/territorial_banks/
4. Сайт президента России. URL: <http://text.document.kremlin.ru/SESSION/PILOT/main.htm>

Об авторах

Мартынов Василий Львович — доктор географических наук, профессор кафедры экономической географии Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена, С.-Петербург, Россия.

E-mail: martin-vas@yandex.ru

Сазонова Ирина Евгеньевна — кандидат географических наук, доцент кафедры экономической географии Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена, С.-Петербург, Россия.

E-mail: iesazonova@mail.ru

V. Martynov, I. Sazonova

TNE INSTITUTIONAL ZONING OF RUSSIA

All *Russian government structures* and *large private companies* operating within the country are widely used in the zoning of activities — a method of dividing the country into regions, first developed and found wide application in the *socio-economic geography*. First *examples* of institutional zoning are the federal districts. Another example is the military districts. All the major Russian companies produce their own regions. An example of such a company is the largest bank in the country — the Sberbank. However, zoning is used not only survived the Soviet era structures such as the Sberbank, but also completely new, *created* already in the *post-Soviet era*. Mobile phone companies can also be included in this list.

Key words: *zoning, federal district, economic region, military region, region.*

About the authors

Prof. **Vasilii Martynov**, Department of Economic Geography, A. I. Herzen Russian State Pedagogical University, St. Petersburg, Russia.

E-mail: martin-vas@yandex.ru

Dr **Irina Sazonova**, Associate Professor, Department of Economic Geography, A. I. Herzen Russian State Pedagogical University, St. Petersburg, Russia.

E-mail: iesazonova@mail.ru