

Псковский регионологический журнал 2013-2024

ISSN 2079-8784

URL - <http://ras.jes.su>

Все права защищены

Выпуск 1 (37) Том . 2019

Оценка опыта административно-территориальных преобразований в России

Евдокимов Сергей Игоревич

доцент кафедры географии, факультет естественных наук, медицинского и психологического образования, ПсковГУ

Российская Федерация, Псков

Елацков Алексей Борисович

Старший преподаватель, Кафедра региональной политики и политической географии, Санкт-Петербургский государственный университет

Российская Федерация, Санкт-Петербург

Манаков Андрей Геннадьевич

Профессор, Псковский государственный университет

Российская Федерация, Псков

Мартынов Василий Львович

Профессор, Кафедра экономической географии, Российский государственный педагогический университет им. А. И. Герцена,

Российская Федерация, Санкт-Петербург

Тархов Сергей Анатольевич

ведущий научный сотрудник Отдела социально-экономической географии;

ведущий научный сотрудник Высшей школы урбанистики им. Высоковского, Институт географии РАН

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Российская Федерация, Москва

Аннотация

Статья имеет форму «круглого стола», где специалисты по политической географии и территориальной организации общества обсуждают широкий спектр последствий административно-территориальных преобразований советского и досоветского периодов, а также изменений в сетке административно-

территориального деления (АТД) постсоветской России. Поводом для проведения дискуссии стала статья Е. В. Лубенца «Основные тенденции развития АТД России: настоящее и будущее», опубликованная в этом же номере «Псковского регионологического журнала». Участники «круглого стола» пришли к общей точке зрения о нежелательности изменения АТД на любом уровне. Является ошибкой рассмотрение преобразований АТД в качестве единственного инструмента решения целого ряда проблем общественного развития. Нужно учитывать сложность центр-периферийных отношений в территориальной организации общества. Зачастую «корректировка» АТД, решая одни проблемы, которые власти «видят» в первую очередь, способствует созданию других проблем, которые пока что остаются без должной оценки со стороны экономистов. Например, это проблемы, имеющие демографический, социальный, культурный, а иногда и моральный, психологический характер. При этом некоторые непродуманные и непросчитанные решения по «ломке» существующего АТД могут привести и к серьёзному экономическому ущербу.

Ключевые слова: территориально-политическое устройство, административно-территориальное деление, административное-территориальные единицы, укрупнение и разукрупнение регионов

Дата публикации: 15.03.2019

Ссылка для цитирования:

Евдокимов С. И. , Елацков А. Б. , Манаков А. Г. , Мартынов В. Л. , Тархов С. А. Оценка опыта административно-территориальных преобразований в России // Псковский регионологический журнал – 2019. – Выпуск 1 (37) С. 70-83 [Электронный ресурс]. URL: <https://prj.pskgu.ru/S221979310012089-0-1> (дата обращения: 04.07.2024). DOI: 10.37490/S221979310012089-0

¹ **Введение.** Прошло уже около семи лет после развёрнутой на страницах «Псковского регионологического журнала» (ПРЖ) дискуссии о возможных последствиях в случае проведения новых преобразований административно-территориального деления (АТД) в России. Поводом к дискуссии стала опубликованная в журнале статья Э. Л. Файбусовича и В. В. Плечановой «О возможных изменениях в административно-территориальном делении субъектов Российской Федерации». Тогда дискуссия разворачивалась в виде ответных статей нескольких авторов в 13-м и 14-м номерах ПРЖ за 2012 г.¹

² Новым поводом для проведения аналогичной дискуссии стала статья Е. В. Лубенца «Основные тенденции развития АТД России: настоящее и будущее», принятая в № 1 ПРЖ за 2019 г. Вместе с рецензией на эту статью был получен труд А. В. Гладкого «Новые подходы к административно-территориальному делению России (или отклик на одну проблемную статью)». В итоге на страницах журнала была специально организована рубрика «Административно-территориальные преобразования в России (дискуссия)», куда была включена также статья И. Ю. Окунева и Э. С. Бибиной «Объединение Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов в составе Красноярского края: история изменения статусов и оценки в СМИ», имеющей

прямое отношение к теме дискуссии. Вместе с тем, было принято решение организовать «круглый стол», в котором одновременно смогли бы принять участие несколько специалистов по политической географии, занимающихся, в частности, изучением изменения сетки АД как на уровне всей России, так и её регионов.

³ **Участники «круглого стола»:** Евдокимов Сергей Игоревич (кандидат географических наук, доцент кафедры географии Псковского государственного университета), занимающийся изучением проблем региональной политики, а также динамики АД на уровне Псковской области и соседних территорий ([2; 3; 11; 25] и др.); **Елацков Алексей Борисович** (кандидат географических наук, доцент кафедры региональной политики и политической географии Санкт-Петербургского государственного университета) — крупный специалист по геополитике ([4–7] и др.); **Мартынов Василий Львович** (доктор географических наук, профессор кафедры экономической географии Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена), специализирующийся на вопросах пространственной самоорганизации общества, в т. ч. и эволюции АД ([14–16] и др.); **Тархов Сергей Анатольевич** (доктор географических наук, ведущий научный сотрудник Отдела социально-экономической географии Института географии РАН и Высшей школы урбанистики НИУ ВШЭ), проанализировавший изменения в сетке АД России за последние три столетия [17–19]. Модератором дискуссии является **Манаков Андрей Геннадьевич** (главный редактор «Псковского регионологического журнала», доктор географических наук, профессор кафедры географии Псковского государственного университета), специалист по исторической этнокультурной географии, изучавший изменения в сетке АД Северо-Запада России, начиная с XVIII в. ([11–13; 26] и др.).

⁴ **Манаков А. Г.** Основной вопрос, вынесенный на «круглый стол», имеет два уровня, которые обычно обсуждают разные специалисты. Так, юристы, социологи и политологи чаще обсуждают перспективы реформирования территориально-политического (или политико-территориального) устройства России [8–10; 22–24], учитывая тот факт, что согласно Конституции 1993 г. Россия является федеративным государством. В то же время экономисты и географы обычно говорят о реформировании именно административно-территориального деления [1; 12; 18; 19; 21], хотя при этом работы по изменению сетки АД на уровне внутри субъектов Федерации являются достаточно редкими. В нашем «круглом столе» принимают участие только географы, поэтому речь пойдёт именно об административно-территориальном делении России и её регионов. *Хотелось бы для начала спросить участников «круглого стола», насколько современная сетка АД России сохраняет преемственность с советских и досоветских времён?*

⁵ **Мартынов В. Л.** Нынешняя сетка АД сохраняется с советского времени. Большая часть ныне существующих субъектов Федерации была образована в 1930–50-е гг. В целом система АД на областном уровне стабилизировалась к началу 60-х гг. XX в. На районном уровне эта стабилизация произошла к концу 60-х гг., в более позднее время происходили в целом небольшие изменения. Никакой логики в трансформации советской системы АД не было, объяснений этой

трансформации не давалось. Вне всякого сомнения, та система АД, которая досталась нынешней Российской Федерации, выглядит странно, а иногда и нелепо.

6 **Евдокимов С. И.** Прошло около 60 лет после последних глобальных преобразований АД России, но до сих пор в этой системе сохраняется асимметрия. Внутреннее устройство России неоднородно: в нём можно встретить республики, области, автономные округа, автономную область, края. При этом, согласно Конституции, все субъекты Федерации юридически равны. Однако фактически это не так. Например, любая республика имеет свою конституцию, а область — только устав. В этой связи возникнет много дискуссионных вопросов. Некоторые исследователи предлагают опустить республики в ранге, что может привести к недовольству населения республик и сепаратистским настроениям внутри страны. Другие предлагают поднять области до ранга республик. Однако непонятно, где взять на это средств. Кроме того, в стране существуют субъекты—«матрёшки» (Архангельская и Тюменская области), также есть вопросы к статусу автономных областей, которые, возможно, более актуальны, чем границы субъектов.

7 **Елацков А. Б.** История проектов и реальных реформ территориальной структуры насчитывает уже более 300 лет, но особый интерес эти вопросы вызывали при смене эпох и периодов развития страны. Наступление постсоветской эпохи ознаменовалось резкой качественной трансформацией административно-территориального устройства страны. Но вот само территориальное деление осталось в основном прежним, за исключением ряда локальных изменений.

8 **Евдокимов С. И.** Современное АД России прошло долгий эволюционный путь развития. Обычно целью реформ были попытки формирования оптимальных регионов. Со времён областной реформы 1920-х гг. по 1960-е гг. реформы АД производились чуть ли не каждый год. Особенно это было заметно на Северо-Западе, ставшем экспериментальной площадкой таких преобразований. Административно-территориальные преобразования были попыткой заменить региональную политику и изыскать средства из удачного присоединения одного субъекта к другому. Однако накопленный опыт показал их безрезультативность и бессмысленность. Сработали те же законы сохранения энергии, что и в физике. Кроме того, административные новообразования вызывали сложность восприятия местным населением, которое путалось, в каком районе и к какому субъекту теперь относится. Видимо, сетка АД не является определяющим фактором в развитии территории, хотя отрицать её важность нельзя.

9 Ещё одной причиной радикального реформирования системы АД в 1920-е гг. стало самоутверждение новой власти, уверенной, что сетка имперского деления России устарела и неприемлема для нового государства. Но, как бы ни старались советские реформаторы, имперская сетка АД, созданная ещё при Екатерине II, и в настоящее время прослеживается на карте России.

10 **Манаков А. Г.** *Так нужно ли вообще тогда менять АД России, особенно на верхнем уровне, т. е. уровне субъектов Федерации?*

¹¹ **Мартынов В. Л.** Вряд ли. Прежде всего следует осознать, что система АД имеет лишь одну функцию — административную. Демографические, социальные, экономические показатели лишь учитываются в соответствии с сеткой АД, но не определяются ею. Пространственное развитие страны крайне слабо связано с границами субъектов Федерации и их частей. Губернаторы и прочие лица, которым вверено управление областями, краями, республиками, чаще всего никак не могут изменить тенденции их развития или деградации. Любые научные или правильнее, псевдонаучные, программы развития регионов, кем бы они не разрабатывались и на каком бы уровне не принимались, заканчивались одним и тем же — после окончания искусственной «подпитки» этих программ субъекты Федерации и/или их части, на которые распространялось действие этих программ, возвращались к «естественному» для них состоянию и ходу своей истории. Можно однозначно утверждать, что АД, каким бы оно не было, изменить экономические, социальные, политические события не может. Надо осознать, что «региональной экономики», «областной социологии» или «районной демографии» не существует. В пределах каждого субъекта Федерации сосуществуют территории, коренным образом отличающиеся друг от друга и при этом очень сходные с сопредельными территориями не только других субъектов Федерации, но даже и зарубежных стран, бывших когда-то республиками Союза ССР. В 60-е гг. эти различия попытались учесть, разделив районы на «городские» и «сельские». Однако это решение, имевшее экономическую природу, совершенно не прижилось, разделив в административном отношении города и их сельское окружение и напротив, административно соединив отдалённые друг от друга городские населённые пункты.

¹² **Елацков А. Б.** Требуется ли современное АД глобальных реформ? Можно ли спрогнозировать его локальные изменения, исходя из современных проблем и тенденций? Е. В. Лубенец в своей статье пытается дать взвешенные ответы на эти вопросы. Впрочем, на мой взгляд, однозначных ответов здесь быть не может. Они зависят от стратегии развития страны и ряда динамических характеристик географического пространства. Одна наша студентка несколько лет назад, в период объединительной волны, затронувшей автономные округа, попыталась вывести индекс вероятности объединения тех или иных регионов и сделать прогноз на следующие объединения. Но волна затихла, а ситуация стабилизировалась.

¹³ Что касается возможного укрупнения самих регионов, то оно действительно противоречит историческим тенденциям. Попытки укрупнений в XX в. всегда приводили к откату на исходные позиции, пусть и в иных границах. А. И. Трейвиш показал, что средняя по стране площадь региона, взвешенная по плотности населения, в России отвечает мировым закономерностям и находится в почти оптимальном значении [20, с. 177–178.]. Поэтому глобальное укрупнение или разукрупнение регионов нанесло бы больше вреда, чем пользы. Это, конечно, не относится к отдельным случаям корректировки АД.

¹⁴ Другое дело — районный уровень. Можно вспомнить, что из современной иерархии выпал промежуточный уездный уровень (или округов 1920–30-х гг.). Он тоже может оформляться как группировки административных единиц, причём по желанию регионов. Не много ли уровней получается? Если взять 5-уровневый пример Франции, то нет. Дело в том, что такие промежуточные уровни не должны

наделяться полной властью, в отличие от округов 1930-х гг. и не становиться бюрократическим барьером. Это могут быть уровни координации, мониторинга и некоторых специфических задач вроде проведения выборов или пространственного планирования.

15 **Тархов С. А.** Реформы АТД, как правило, проводятся либо в связи со сменой системы управления регионами (территориями) и общегосударственной власти, либо из-за необходимости экономии средств (обычно в разгар экономического кризиса), либо волонтаристски (когда необходимо сменить все региональные элиты), либо в связи с кардинальным изменением системы расселения (например, в результате урбанизации и субурбанизации), либо иных социально-экономических процессов, которые диктуют перекройку устаревшей системы АТД, не учитывающей перераспределение населения и экономической деятельности людей.

16 Как показал мой опыт изучения реформ АТД — они приводят только к ещё большему беспорядку, углублению существующих кризисных ситуаций и, самое главное, к возникновению новых проблем, о которых, как правило, непрофессионалы (а они и принимают решения исходя из своей примитивной шкалы ценностей) даже не догадываются по причине незнания сути дела. Сами реформы имеют такие значительные социальные, культурные и психологические издержки, которые не сопоставимы ни с какими кажущимися прямыми экономическими выгодами.

17 **Манаков А. Г.** *А какие наиболее существенные изменения в АТД России произошли в постсоветское время и можно ли уже сейчас оценить их последствия?*

18 **Мартынов В. Л.** Вопрос об изменении системы АТД, границ и состава субъектов Федерации в постсоветское время обсуждался многократно и в научной литературе, и в публицистике, и, как можно предположить, во властных структурах. Наиболее значимыми изменениями за это же время стали раздел Чечено-Ингушской АССР на две республики, Чечню и Ингушетию, а также ликвидация большинства автономных округов, территории которых были напрямую включены в состав тех или иных субъектов Федерации с одновременным их переименованием (Пермская область стала Пермским краем, Читинская область — Забайкальским краем, Камчатская область — Камчатским краем) или без него (Красноярский край, Иркутская область).

19 **Елацков А. Б.** Итоги объединений уже можно оценить на практике, в отличие от их теоретической критики перед объединением. И итоги эти не всегда позитивны. В том же бывшем Усть-Ордынском Бурятском АО обещанный закон об особом статусе округа в составе края до сих пор не принят, не решены и другие проблемы. Это не лучший пример для других потенциальных объединений. Округ постепенно превращается в глухую периферию региона². Согласно опросам, многие жители округа жалеют о голосе на референдуме, отданном за объединение. Если же взглянуть более широко, то оказывается, что в системе российских (да и не только) общественных отношений есть эффект локальной центростремительности вообще: при объединении двух территорий город, потерявший столичную роль,

постепенно деградирует в пользу нового центра. А это результат, противоположный обычным целям объединения.

²⁰ **Евдокимов С. И.** Следует отметить, что фактор «административности» (самоопределённости, уникальности), как правило, имеет серьёзные социально-экономические последствия. Пространство неоднородно, оно поляризовано. От процессов укрупнения территорий страдают слабые регионы, в истории России такие, как Усть-Ордынский Бурятский АО, Агинский Бурятский АО, Коми-Пермяцкий АО. Механизм укрупнения, согласно действующему законодательству, лежит через референдум (волеизъявление населения). Как показывает практика, с этой целью органы власти проводят соответствующую работу с населением посредством средств массовой информации. Затем группа социологов начинает опрос на предмет отношения к объединению. Если процент лояльности к реформе недостаточно велик, то агитация усиливается. В агрессивный век рекламы людям не остаётся выбора, как принять решение центра. Такая ультимативная агитация ставит под вопрос объективность проведённых референдумов, как было, например, в Агинском Бурятском АО.

²¹ Нередко население убеждают в необходимости объединения регионов аргументом, что сильный субъект поможет слабому, вместе надёжнее, что сократятся чиновничья аппарат и траты бюджетных средств. Однако, неясно, за счёт каких средств сильный субъект окажет слабому поддержку, ведь у него уже имеются свои обязательства по расходам. Получается, что придётся подключать резервы присоединённого субъекта. После объединения субъектов с огромной силой включаются центр-периферийные взаимодействия, усугубляющие и так не простую ситуацию в регионе. В случае пассивного отношения к присоединённым регионам, особенно если нет плана на его ближайшее развитие, и диверсификации экономики, подобное объединение приведёт к ещё большей деградации хозяйства и депопуляции слабого субъекта. Потеряв статус административного центра и сервис власти, центр такого субъекта начинает затухать. Так случилось в Псковской области с Псковом после переноса столицы региона в Опочку в 1772 г. Опочка, в свою очередь, начала процветать.

²² Также немаловажно, что включившиеся центробежные силы начинают беспощадно «уничтожать» слабый регион. В свою очередь центр за счёт ресурсов присоединённого региона начинает усиливаться, в результате бедный регион становится ещё беднее, а богатый — богаче. Например, численность населения Кудымкара после объединения с Пермской областью, резко сократилась с 31,8 тыс. чел. в 2005 г. до 29 тыс. чел. в 2010 г. Для Кудымкара — это серьёзные пятилетние потери. Его численность стала стабилизироваться только после 2011 г., но и к 2018 г. она так и не достигла уровня 2005 г. Поэтому укрупнение регионов как средство борьбы с чиновничьим аппаратом несопоставимо с экономическими последствиями подобных преобразований.

²³ **Манаков А. Г.** То есть получается, что корректировка АТД на верхнем уровне обычно подменяет реальную региональную политику в нашей стране, где вместо стимулирования экономического развития отсталых территорий их социально-экономическое «подтягивание» производится чисто механическим путём, т. е. присоединением к «сильным» субъектам Федерации. Но это

«подтягивание» так и остаётся чисто статистическим, в реалии же периферийность упразднённых регионов только нарастает. *А можно ли решить проблемы, которые связываются обычно с реформированием АТД, другими способами?*

²⁴ **Елацков А. Б.** Противники объединений, укрупнений административно-территориальных единиц, тем более массовых, вполне правы. Однако они правы для какого типа объединений? А именно для такого — для полного слияния с ликвидацией или значительным понижением статуса исходных территорий. Что касается группировок территорий, их интеграции на суперрегиональном уровне, то дело здесь совсем другое. Именно «группировочные» реформы самые безболезненные и легко корректируемые как на региональном, так и на районном и муниципальном уровнях. Во Франции, например, создаются союзы коммун, охватывающих крупные агломерации.

²⁵ Федеральные округа — образования этого же типа. В 2018 г. их границы изменились росчерком пера, не доставив серьёзных проблем. Тут есть важный нюанс: федеральные округа и им подобные образования предназначены для координации и надзора за региональными властями и не связаны непосредственно с населением. Это сводит к минимуму общественные проблемы при перекройке надрегиональных границ. Впрочем, недавний перенос столицы Дальневосточного федерального округа во Владивосток прямо в период региональных выборов предполагал, что это будет позитивно воспринято избирателями в Приморском крае.

²⁶ Франция недавно резко сократила число регионов, которые стали включать больше департаментов — базовых единиц АТД. Поэтому не следует противопоставлять группировочную концепцию СОПС противникам укрупнения как такового. Принятые в 2018 г. 14 макрорегионов как раз и идут по этому пути, заменив ещё советские экономические районы, не имевшие органов координации. Другое дело, что возникает вопрос, а нужны ли тогда нынешние федеральные округа? На мой взгляд их функции надо бы передавать на уровень новых макрорегионов, учитывающих социально-экономическую географию страны (нынешние же федеральные округа больше коррелируют с военными округами). Можно вспомнить и проект Смирнягина-Новикова 1995 г. (Аналитическое управление при Президенте РФ) по созданию федеральных округов. Он отличался принципом разведения субъектов (региональных) столиц и столиц округов (позже именно так получилось с Северо-Кавказским округом). Это разумное предложение, позволяющее стимулировать новые точки роста и отвязать окружную федеральную власть от региональной. Кроме того, границы округов в проекте могли не совпадать с границами субъектов, а это уже нечто большее, чем просто группировка регионов ради укрупнения.

²⁷ **Манаков А. Г.** Действительно, во Франции в 2014–15 гг. было проведено укрупнение регионов, которые создавались в 1956–60 гг. Нужно учесть, что Франция имеет унитарное устройство, и проводить там реформирование АТД намного проще, чем в России, являющейся федеративным государством. Изначально было организовано 22 региона, сейчас же их количество сократили до 13. До Великой французской революции в стране было 37 исторически

сложившихся провинций. Революция, казалось бы, навсегда покончила с данным территориальным делением. Но население Франции и поныне сохраняет свою культурно-региональную идентичность и потому не случайно, что при выделении в середине XX в. 22-х регионов «всплыли» названия многих давно исчезнувших «королевских провинций». Реформа 2014–15 гг. вновь привела к утрате ряда исторических названий регионов, что является большой потерей с культурно-географической точки зрения. *В связи с этим возникает вопрос, а является ли вообще удачным недавнее укрупнение регионов Франции?*

²⁸ **Тархов С. А.** На самом деле, каждая реформа требует больших финансовых средств на перекройку сетки АД, а уже последствия реформы (особенно косвенные) никто и не учитывает, и не рассчитывает её экономическую, социальную, культурную и психологическую убыточность. Хороший пример тому — недавняя реформа АД Франции 2014–15 гг., которая свелась к механическому объединению менее развитых регионов либо к присоединению более слабых регионов к более сильным. Был разработан сначала один проект, через полгода его перекроили, затем был избран паллиативный вариант, который и был осуществлён.

²⁹ При этом границы единиц АД на более низких уровнях иерархии старались не трогать вообще, поскольку местное население десятилетиями привыкло ездить в свой локальный центр управления, и любые изменения границ ячеек АД на этом уровне в сторону увеличения их площади вызывают временные и экономические издержки, которые касаются почти всех жителей. А французские власти панически боятся всяких местных бунтов и недовольства.

³⁰ Проведение этой реформы во Франции вызвало бурю протестов местного населения, которое в первую очередь пострадало от лишения центра их региона своего прежнего статуса, удлинения пути и времени поездки в новый, более удалённый от них центр нового объединённого региона. Никто из принимавших решение об объединении регионов не рассчитывал убытки жителей от увеличения расстояний до нового главного центра региона от его периферийных городов. А эти убытки, по всей видимости, превышают (если учесть стоимость 1 рабочего часа во Франции 8 евро, умноженную на число людей, вынужденных ездить за получением услуг дальше, чем прежде), ту экономию, которую, якобы, в результате уменьшения числа региональных центров с 22 до 13, получило государство. Таким образом, французская реформа АД 2014–15 гг. для государства оказалась, вроде бы, эффективной (экономию государственных средств; хотя и тут, наверняка, есть свои последствия, издержки которых также были не очень точно просчитаны), но для жителей периферийных частей регионов она обернулась большими убытками, которые, скорее всего, превышают прямую экономическую выгоду государства от её проведения.

³¹ На примере этой реформы хорошо видно, что при осуществлении любой реформы АД, в первую очередь, думают о недостатках сложившейся сетки АД, как сделать её более эффективной и дешёвой для управления, и почти никогда не задумываются о размерах социального, экономического, культурного и даже политического ущерба, вызываемого её проведением.

32 **Манаков А. Г.** Причины укрупнения регионов с позиции властей более-менее понятны. Но ведь, наверняка, существуют ещё и проекты разукрупнения (разделения) регионов. К примеру, с 1944 по 1957 гг. существовали самостоятельные Псковская и Великолукская области. При этом, в Великолукской области уже началось формирование своей региональной идентичности. Хотя понятно, что сейчас, с учётом демографической обстановки, такое разделение уже нельзя рассматривать как реалистичное. *Тем не менее, насколько вероятно в наше время разукрупнение регионов?*

33 **Елацков А. Б.** Нужно отметить, что Е. В. Лубенец в своей статье приводит разумные доводы против укрупнения регионов. Но если их воспринимать буквально, то они же должны приводить к логическому выводу о, наоборот, — желательности глобального разукрупнения. Потому что доводов против разукрупнения автор в своей статье не даёт. Вместе с тем, это тоже может вызвать массу проблем. Попытка разделить Кабардино-Балкарию и Карачаево-Черкессию вызвала бы бесконечные споры о линии разделения. В областях же отделение периферийных районов может вызвать там усиление кризиса, а вовсе не выход из него. Один довод и вовсе опускается. Можно, конечно, рассуждать, какой регион с каким хорошо бы слить или поделить. Но это логика унитарного государства. В федеративном же эти вопросы могут решаться только самими регионами, пусть и по рекомендации. Да, конечно, сегодня активной агитацией ещё можно склонить избирателя отдать голос за объединение или разделение. Региональная идентичность ещё слаба. Но существующие регионы с каждым годом всё сильнее укореняются в местной политической культуре. Лет через 200 они станут, если сохранятся, историческими регионами, почти неприкосновенными (с точки зрения населения), как штаты в США или кантоны в Швейцарии. Кстати, в последней население иногда соглашалось на разделение кантонов, порою даже подкрепляя идею вооружёнными стычками. Но было против слияния. Так произошло с Базелем, «временно» разделённым ещё в 1833 г. как бы до окончания внутреннего конфликта, но и в 2014 г. реинтеграция была отвергнута. И дело уже не только в издержках. Герб родного кантона не должен исчезнуть. В России уже сейчас административные границы, особенно в национальных республиках, начинают восприниматься как существенные и чуть ли не «священные». Показательны в этом плане случившиеся в 2018 г. народные волнения по поводу договора о делимитации границы между Чечнёй и Ингушетией.

34 **Манаков А. Г.** *А насколько необходимы преобразования АТД на низовом уровне, т. е. уровне административных районов? Или же можно обойтись без изменения сетки АТД в ходе проведения муниципальных реформ в регионах России?*

35 **Мартынов В. Л.** Очевидно, что ради улучшения экономических, социальных и демографических показателей АТД менять не стоит, это ничего не даст. Менять же систему АТД ради административных преобразований как таковых лишено вообще всякого смысла. Способ «удешевления власти» придуман в нашей стране несколько десятков лет назад, и он успешно работает. Это объединение административных структур без изменения административных границ. Так, в малолюдных районах Псковской области уже давно действуют «объединённые военные комиссариаты», территориальные органы Министерства

обороны, распространяющие свою деятельность на несколько районов. По тому же пути пошло Министерство внутренних дел, создавая «Межмуниципальные отделы» (МО МВД). Так же действует и Федеральная служба безопасности, равно как и остальные федеральные ведомства. Более того, эти ведомства создают структуры, общие не только для муниципальных районов, но и для субъектов Федерации — например, Главное управление МВД России по С.-Петербургу и Ленинградской области. Менять весьма причудливые границы С.-Петербурга и Ленинградской области при этом не потребовалось. Именно таким путём, трансформации системы органов государственной власти, а не изменения административных границ, и следует идти в случае необходимости. Когда возможности такой трансформации будут исчерпаны, а случится это нескоро, можно будет поразмышлять и об изменении сетки АТД. Но сейчас какие бы то ни было административно-территориальные преобразования точно не относятся к числу первостепенных задач внутренней политики Российской Федерации.

³⁶ **Манаков А. Г.** Псковская область уже однажды проходила укрупнение АТД на районном уровне в конце 1950-х — начале 1960-х гг. Упразднённые тогда райцентры ныне ничем не отличаются от соседних сельских поселений, и территории вокруг них сейчас представляют самую глухую периферию в области. Те же поселения, которые сохранили статус райцентра, окружены территориями, где нами отмечена относительно благополучная демографическая ситуация, конечно, насколько она может быть благополучной в Псковской области — лидере по депопуляции в России. Но нужно отметить, что Псковская область уникальна не только в этом плане. Она заметно выделяется среди других регионов России по таким параметрам сельского расселения, как большое количество сельских населённых пунктов, их низкая средняя людность, и отсюда повышенная густота сельских поселений, т. е. в целом характеризуется мелкоселённостью своей системы расселения. Поэтому подходить к изменению сетки административных районов нужно с большой осторожностью. Надо осознавать, что укрупнение сетки низовых административных единиц в Псковской области неминуемо приведёт к ускорению депопуляции сельской местности «разжалованных районов».

³⁷ *И в заключении хотелось бы спросить участников «круглого стола», какие перспективы можно ожидать в изменении АТД России и насколько они соответствуют варианту прогноза, данному в статье Е. В. Лубенца?*

³⁸ **Елацков А. Б.** На мой взгляд, наиболее актуальные и конфликтогенные вопросы современной АТД — как раз не объединение регионов, а корректировка границ между ними. И такие проблемы распространены повсеместно. В своей статье Е. В. Лубенец верно указывает на некоторые возможные изменения в будущем. За последнее десятилетие можно насчитать десятки случаев идей «локального сепаратизма», правда, не воплотившиеся в реальности. Для С.-Петербурга, например, встаёт проблема разрезанности региональной границей уже не только его агломерации, но и самого города де-факто (новые пригородные жилые массивы). И такие проблемы будут накапливаться. Но и решать их, несмотря на кажущуюся простоту, не так то и просто. Не говоря уже о социально-экономических последствиях и амбициях региональных властей. Можно также вспомнить проблему накопленных статистических рядов данных. Любое изменение границ требует их пересчёта задним числом, а это далеко не всегда

простая задача. Возникает вопрос: а не пойти ли и тут на надрайонные объединения? По образцу союзов французских коммун в районах агломераций. Не случайно в новейшей стратегии пространственного развития России (2018) помимо 14 макрорегионов большое внимание уделено крупнейшим агломерациям страны. Таким объединениям не требуется общероссийская унификация и повсеместность, они могут складываться по мере необходимости. Аналогично может реализоваться группировка некоторых районов на границах регионов. Этакие «еврорегионы» в миниатюре.

³⁹ **Тархов С. А.** Утверждение Е. В. Лубенца, что «волна территориальных преобразований, прокатившаяся по России в 2003–2008 гг., закончилась», не совсем точно. Назвать инкорпорирование большинства малозаселённых автономных округов в 2000-е гг. вряд ли можно назвать территориальными преобразованиями или реформой АТД. Это, скорее, «косметическая» рихтовка системы АТД в наименее освоенных в социально-экономическом отношении частях страны. Говорить об «оптимизации» сетки АТД в наших условиях вряд ли можно. Оптимизация осуществляется по какому-то одному критерию. Оптимальной может быть сетка для управления, но она не будет оптимальной для населения, проживающего на этой территории.

⁴⁰ Е. В. Лубенец должен быть более корректен при выборе терминов, называя национальные республики «коммуналками», поскольку это может оскорбить жителей этих республик.

⁴¹ Многие предложения автора крайне сомнительны. Например, об объединении Ямало-Ненецкого и Ненецкого автономных округов: между ними нет ни одной сухопутной дороги, никаких экономических связей; Нарьян-Мар и Салехард сильно удалены друг от друга. Для чего их объединять? Не вижу никакого смысла. Можно в голове, конечно, кроить и перекраивать карту, но зачем «насиловать» территории и их жителей?

⁴² Вряд ли будет «оптимальным» и «эффективным» объединение Иркутской области, Бурятии и Забайкальского края. Такая обширная территория (с большим расстоянием до нового регионального центра) будет не управляема, значительно увеличатся расстояния (до 1–2 тыс. км) для её жителей, которым придётся почти сутки добираться, например, из Читы в Иркутск, чтобы получить какой-то документ. Издержки жителей на поездки в новый центр явно будут превышать экономию от сокращения управленческих кадров в Чите и Улан-Удэ. Уже был Восточно-Сибирский край, который долго не прожил — даже 6 лет. Зачем наступать на одни и те же грабли дважды?

⁴³ Предложение о введении уездов сейчас выглядит утопично. Страна живёт без них уже почти 90 лет; жители отвыкли от старых территориальных единиц этого уровня, поскольку три поколения привыкли к районам и райцентрам (даже к муниципальным образованиям и муниципальным округам, с логикой устройства которых даже профессионалы не могут разобраться, люди никак не могут привыкнуть). Объединение районов, которые почти в подавляющем большинстве сидят на дотациях из областных (краевых, республиканских) центров, не решит

проблему их депрессивности; зато увеличит расходы жителей на поездки в новый, как правило, более отдалённый для них новый уездный центр.

⁴⁴ **Елацков А. Б.** В заключении хочется коснуться прогноза Е. В. Лубенца об объединении Еврейской автономной области с Хабаровским краем. Здесь не всё так просто. Да, титульного этноса в области мало, но тем не менее, от её ликвидации возможен негативный имиджевый эффект в международном контексте. И это будет учитываться при принятии решения. Хотя, на мой взгляд, за прошедшие годы совсем не были реализованы возможности налаживания экономических связей с Израилем. Мало кто вообще о их существовании там знает. Вместе с тем, если хабаровчане в целом неплохо относятся к возможному присоединению ЕАО или её восточных районов (фактически пригород Хабаровска), то у жителей самой ЕАО оценка возможного объединения далеко не столь позитивна. Они не без основания боятся оказаться уже на «двойной» периферии. Возможным компромиссом может стать восстановление статус-кво в виде федеративной «матрёшки» — ЕАО в составе края по образцу ХМАО и ЯНАО. Вообще говоря, федеративные «матрёшки» — это уникальный опыт России по адаптации политики к сложному общественно-географическому пространству, от которого не стоило бы радикально отказываться в погоне за унификацией.

⁴⁵ **Евдокимов С. И.** Поскольку изменение АТД затрагивает многие сферы деятельности, то подходить к этому вопросу нужно с осторожностью. Исторический опыт показал, что ни одно административное преобразование ни разу в полной мере не оправдало возложенных на него надежд. Более эффективным способом улучшения социально-экономической ситуации является проведение комплексной региональной политики с программами на длительные перспективы, и решение вопроса гипертрофированности отдельных городов.

⁴⁶ **Тархов С. А.** Сложившуюся сетку АТД лучше вообще не трогать, иначе в регионах станет ещё хуже, хотя сейчас там и так не сладко. Перед тем, как предлагать «маниловские прожекты», необходимо рассчитать все выгоды и ущербы не только для государства, но и для жителей конкретных территорий, которые будут затрагивать изменения границ единиц АТД любого уровня иерархии. Только после таких расчётов (особенно социального и культурного ущерба в денежном измерении) можно принимать то или иное решение: стоит ли изменять границы ячейки АТД, стоит ли объединять, разъединять их друг с другом; какова стоимость суммарных перепробегов всех жителей этой ячейки АТД для посещения нового центра для получения услуг в нём по сравнению с поездками в старый центр.

⁴⁷ Поэтому любые предложения по изменению АТД даже 1-го уровня, будь то СОПСа начала 2000-х гг. (там давно уже забыли о своих предложениях), В. В. Жириновского и других, крайне контрпродуктивны. Их реализация приведёт к ещё большему обострению социально-экономических проблем жертв-регионов и районов, поскольку ущерб для местных жителей, по всей видимости, будет не такой уж и незначительный. Об этом ущербе никогда не стоит забывать. И особенно о моральном и психологическом ущербе для районов и регионов,

которые потеряют свою прежнюю относительную самостоятельность и свой традиционный центр.

Примечания:

1. Файбусович Э. Л., Плечанова В. В. О возможных изменениях в административно-территориальном делении субъектов Российской Федерации // Псковский регионологический журнал. 2012. № 13. С. 172–175; Евдокимов С. И. Оценка административно-территориальных реформ как способа повышения экономической эффективности территорий // Псковский регионологический журнал. 2012. № 13. С. 176–179; Манаков А. Г. Наиболее вероятные последствия оптимизации административно-территориального деления региона // Псковский регионологический журнал. 2012. № 14. С. 179–186; Клейменов С. П. Административный и экономический факторы пространственного развития Псковской области: история и современность // Псковский регионологический журнал. 2012. № 14. С. 187–200; Мартынов В. Л. Опыт реформирования административно-территориального деления Финляндии // Псковский регионологический журнал. 2012. № 14. С. 201–205.

2. См., например, статью: Окунев И. Ю., Шиловский Р. С. Реформы объединения Усть-Ордынского Бурятского автономного округа с Иркутской областью и Агинского Бурятского автономного округа с Читинской областью: мотивы и последствия // Псковский регионологический журнал. 2018. № 1 (33). С. 10–23 (*прим. ред.*)

Библиография:

1. Данилко Р. Г. Оценка современных вариантов административно-территориального деления Российской Федерации // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 21 (348). С. 29–37.
2. Евдокимов С. И. Оценка устойчивости политических и административных границ Псковского региона (историко-географический подход): Диссертация на соискание ученой степени кандидата географических наук. Российский государственный университет им. Иммануила Канта. Калининград, 2010. 172 с.
3. Евдокимов С. И. Опыт оценки исторической зрелости границ региона (на примере Псковской области) // Известия Русского географического общества. 2010. Т. 142. № 3. С. 73–79.
4. Елацков А. Б. Общая геополитика: вопросы теории и методологии в географической интерпретации. М.: Инфра-М, 2017. 251 с.
5. Елацков А. Б. Отечественная геополитическая мысль: содержание и исторические формы: Диссертация на соискание ученой степени кандидата географических наук. Санкт-Петербург, 2003. 217 с.
6. Елацков А. Б. Территориально-политические и региональные геополитические системы: соотношение понятий // Балтийский регион. 2012. № 1 (11). С. 81–89.
7. Елацков А. Б. Территория и район в географической матрице пространственности // Известия Российской академии наук. Серия географическая. 2013. № 3. С. 5–13.
8. Изергина В. П. Проблема политико-территориального устройства России в программных документах общероссийских политических партий начала XX века // Гуманитарий: актуальные проблемы науки и образования. 2010. № 4 (12). С. 76–86.

9. Ильин А. В. Евразийская полуфедерация: к вопросу о территориально-политическом устройстве России // Евразийский юридический журнал. 2016. № 2 (93). С. 16–19.
10. Кокорхоева Д. С. Реформа политико-территориального устройства России 2000-х гг. (институциональный аспект) // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2011. № 4 (29). С. 97–105.
11. Манаков А. Г., Евдокимов С. И. Псковский регион в свете административно-территориальных реформ XVIII–XX вв.: историко-географический анализ // Региональные исследования. 2009. № 2 (23). С. 24–34.
12. Манаков А. Г. Изменение административно-территориального деления на Северо-Западе России в имперскую эпоху // Арктика XXI век. Гуманитарные науки. 2015. № 3 (6). С. 4–20.
13. Манаков А. Г., Мартынов В. Л., Дементьев В. С. Историческая география Северо-Запада России: население и пути сообщения: Монография. Псков: Псковский государственный университет, 2017. 304 с.
14. Мартынов В. Л. Пространственная самоорганизация общества (взаимосвязи и взаимодействия): Диссертация на соискание ученой степени доктора географических наук / Российский государственный педагогический университет им. А. И. Герцена. Санкт-Петербург, 2002. 200 с.
15. Мартынов В. Л. Пространственная самоорганизация общества и региональное развитие Зарубежной Европы // Региональные исследования. 2003. № 1 (2). С. 36–46.
16. Мартынов В. Л. Эволюция системы административно-территориального деления Северо-Запада Европейской России // Псков. Научно-практический, историко-краеведческий журнал. Псков: ПГПУ. 1998. № 8. С. 202–212.
17. Тархов С. А. Административно-территориальное деление (АТД) // Социально-экономическая география: понятия и термины. Словарь-справочник. Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова, Географический факультет. Смоленск, 2013. С. 20–22.
18. Тархов С. А. Изменение административно-территориального деления России в XIII–XX вв. // Философско-литературный журнал Логос. 2005. № 1 (46). С. 65–101.
19. Тархов С. А. Изменение административно-территориального деления России за последние 300 лет // География (Приложение к газете «1 сентября»). 2001. № 15. [Электронный ресурс]. URL: <http://geo.1september.ru/articles/2001/15/02>
20. Трейвиш А. И. Город, район, страна и мир: развитие России глазами страноведа. М.: Новый хронограф, 2009. 376 с.

21. Трудюлюбов А. С., Эмба М. А. Опыт реформирования административно-территориального деления на поселенческом уровне в современной России // Южно-российский журнал социальных наук. 2018. Т. 19. № 3. С. 177–196.
22. Федякин А. В., Кочетков Е. Е. В поисках оптимальной формы территориально-политического устройства современной России (обзор научных и общественно-политических дискуссий) // Политическая наука. 2009. № 1. С. 108–136.
23. Царёв А. Ю. О территориально-политическом устройстве России // Право и жизнь. 2013. № 179. С. 41–55.
24. Шапошников А. В. Труднодоступные и удалённые регионы в территориально-политическом устройстве России: поиск оптимального статуса // Вестник Российской нации. 2011. № 1–2 (15–16). С. 157–170.
25. Evdokimov S. I. Experience in evaluating the historical maturity of a region's borders (a case study of Pskov oblast) // Regional Research of Russia. 2011. Т. 1. № 3. С. 285–291.
26. Manakov A. G., Mikhaylova A. A. Changes in the territorial and administrative division of Northwest Russia over the Soviet period // International Journal of Economics and Financial Issues. 2015. Т. 5. № SPEC. ISSUE. С. 37–40.

Evaluation of the experience of administrative-territorial transformations in Russia

Sergei Evdokimov

Senior Lecturer, Pskov State University

Russian Federation, Pskov

Aleksei Elatskov

Senior lecturer, Department of Regional Policy and Political Geography, Saint Petersburg State University

Russian Federation, St. Petersburg

Andrei Manakov

Professor, Pskov State University

Russian Federation, Pskov

Vassilii Martynov

Professor, Department of Economic Geography, Herzen Russian State Pedagogical University, St. Petersburg

Russian Federation, Sankt Petersburg

Sergei Tarkhov

Leading Researcher, Department of Social and Economic Geography, Institute of Geography of the Russian Academy of Sciences, Vysokovsky Graduate School of Urbanism, Faculty of Urban and Regional Development, National Research University Higher School of Economics

Russian Federation, Moscow

Abstract

The article is designed as a roundtable, where political geography and spatial social organization experts discuss a wide range of effects of administrative-territorial transformations during Soviet and pre-Soviet periods, as well as changes in system of administrative-territorial division (ATD) in post-Soviet Russia. The reason for the discussion was an article by Lubenets E.V. "Main tendencies of development of Russian ATD: present and future", published in the same issue of Pskov region study journal. The participants of the roundtable discussion made a common conclusion about unwillingness of ATD changes at any level. It is a mistake to consider ATD transformations for the only tool of solving the whole range of social development problems. One need to consider a complexity of centre-periphery relations in special organization of the society. Frequently "correction" of ATD solve some problems, considered of high priority by the authority, create other problems, which so far are poorly studies by the economists. So are the problems of demographical, social, cultural and even moral and psychological nature. Therewith some unreasoned and under estimated solutions on destruction of existing ATD could also lead to a serious economic cost.

Keywords: territorial-political structure, administrative-territorial division, administrative-territorial units, integration and disintegration of regions

Publication date: 15.03.2019

Citation link:

Evdokimov S., Elatskov A., Manakov A., Martynov V., Tarkhov S. Evaluation of the experience of administrative-territorial transformations in Russia // Pskov Journal of Regional Studies – 2019. – Issue 1 (37) С. 70-83 [Electronic resource]. URL: <https://prj.pskgu.ru/S221979310012089-0-1> (circulation date: 04.07.2024). DOI: 10.37490/S221979310012089-0

Код пользователя: 0; Дата выгрузки: 04.07.2024; URL - <http://ras.jes.su/region/s221979310012089-0-1> Все права защищены.