М.К. Шишков

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИИ:
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Монография

Подготовлена при поддержке фонда
"Научный потенциал"

Самара 2009

УДК 332.12
ББК У049(2)
Ш65

Рецензенты:
Заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор географических наук, профессор кафедры региональной политики и политической географии Санкт-Петербургского государственного университета **А.И. Чистобаев**;
Заслуженный экономист Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор **А.А. Адамеску**

Шишков, М.К.
Ш65 Территориальное устройство России: проблемы и перспективы [Текст] : монография / М.К. Шишков. - Самара, 2009. - 364 с.
ISBN 978-5-91830-003-9

Обосновывается необходимость совершенствования федеративного устройства России, отличного от "укрупнения регионов", и административно-территориального устройства субъектов Федерации на всех уровнях по методу взвешенных баллов. Дается российский исторический и зарубежный опыт, выявлены закономерности оптимального административно-территориального устройства.

Результаты исследования могут быть использованы в территориальных планах и стратегиях социально-экономического развития регионов и муниципальных образований, при совершенствовании территориальных основ местного самоуправления, а также высшими учебными заведениями.

Монография написана на материалах авторского сайта в Интернете - www.terrus.ru, представлена и в электронном виде (с гиперссылками, дополнительными таблицами и картами), и в виде звукозаписи.

УДК 332.12
ББК У049(2)

© М.К. Шишков, 2009

ISBN 978-5-91830-003-9

Все права защищены. Никакая часть настоящей книги в бумажном, электронном виде, включая аудио- или звукозапись не может быть воспроизведена или передана в какой бы то ни было форме и какими бы то ни было средствами, будь то электронные или механические, включая фотокопирование и запись на магнитный носитель, а также размещение в Интернете, без письменного разрешения автора.

Исключением является использование в форме цитирования в учебных, культурных, информационных и научных целях с ограничением в объеме, с обязательным указанием имени автора и источника заимствования (ст. 1274 ГК РФ). При нарушении применяются меры в соответствии с нормами российского законодательства в области авторских прав.

Оглавление

От автора **7**
Список сокращений **12**
Основные понятия и термины **13**
Введение **21**
Глава 1. Теоретические и правовые основы территориального устройства страны **29**
1.1. Виды и основные понятия территориального устройства 29
1.1.1. Виды территориального устройства страны 29
1.1.2. Мнения по истинным границам России после распада СССР 31
1.2. Методология и методика экономического и социально-экономического районирования 33
1.3. Принципы и факторы, влияющие на административно-территориальное устройство, и правовые вопросы его регулирования 38
1.3.1. Принципы административно-территориального устройства 38
1.3.2. Факторы административно-территориального устройства 47
1.3.3. Взаимосвязь, сходства и различия социально-экономического районирования и административно-территориального устройства 48
1.3.4. Влияние государственного управления и местного самоуправления на территориальное устройство 50
1.3.5. Правовые основы административно-территориального устройства России 53
Глава 2. Исторический аспект территориального устройства России **60**
2.1. Территориальное устройство царской России 60
2.2. Дореволюционные работы по экономическому районированию и идеи территориального реформирования 63
2.3. Территориальное устройство РСФСР (1917-1991) 65
2.3.1. Административно-территориальная реформа 1920-х гг. и отход от нее 65
2.3.2. Территориальное устройство России со второй половины 50-х до начала 90-х гг. XX в. 70

2.4. Изменения в территориальном устройстве России в 90-е гг. XX в. ... 72
2.4.1. "Парад суверенитетов" и обновление географических названий. Федеративный договор, МАЭВ ... 72
2.4.2. Изменения в административно-территориальном устройстве и местном самоуправлении ... 73
Глава 3. Современное состояние и проблемы территориального устройства России на федеральном уровне ... 77
3.1. Исторические причины современных проблем территориального устройства России ... 77
3.2. Конституция России и проблемы территориального устройства страны ... 79
3.2.1. Громоздкость управления страной: излишняя дробность и асимметричность ... 79
3.2.2. Сравнение территориального устройства России с другими странами ... 81
3.3. Национальный фактор в федеративном и административно-территориальном устройстве страны ... 84
3.4. Региональная политика на современном этапе (2000-2008 гг.) ... 88
3.4.1. Территориальное управление на макроуровне ... 88
3.4.2. Изменения в федеративном устройстве России: укрупнение регионов ... 92
3.5. Основные проблемы типологии и терминологии территориального устройства ... 94
3.5.1. Проблемы в терминах и понятиях административно-территориальных образований ... 94
3.5.2. Проблемы в терминах и понятиях населенных пунктов ... 96
3.5.3. Проблемы в понятиях и терминах в территориальных основах местного самоуправления ... 98
3.6. Обзор работ по реформированию административно-территориального устройства России ... 100
3.6.1. Работы и высказывания сторонников реформы ... 100
3.6.2. Работы и высказывания противников реформы административно-территориального устройства России ... 105
Глава 4. Территориальное устройство регионов: методика и анализ для реформирования ... 110
4.1. Современное состояние и проблемы территориального устройства на уровне регионов (субъектов Федерации) ... 110
4.2. Показатели для балльной оценки регионов при проведении административно-территориальной реформы ... 115
4.2.1. Общие принципы для расчетов по методу взвешенных баллов ... 115
4.2.2. Теоретические показатели ... 121

4.2.3. Расселенческие показатели 132
4.2.4. Экономические показатели 145
4.3. Анализ современного состояния территориального устройства регионов России по методу взвешенных баллов 147
4.3.1. Анализ по теоретическим (географическим) показателям 147
4.3.2. Анализ расселенческих показателей 158
4.3.3. Анализ по экономическим показателям 168
4.3.4. Общие итоги текущего районирования 170
Глава 5. Перспективное территориальное устройство по макрорегионам и регионам 176
5.1. Общие принципы и подходы при реформировании территориального устройства 176
5.1.1. Общие принципы районирования на макроуровне 176
5.1.2. Общие принципы районирования на мезоуровне (по регионам) 187
5.1.3. Перспективные регионы и их центры 192
5.2. Беломорско-Балтийский макрорегион 195
5.3. Московский макрорегион 198
5.4. Среднерусский макрорегион 200
5.5. Волго-Камский макрорегион 202
5.6. Поволжский макрорегион 203
5.7. Северо-Кавказский макрорегион 205
5.8. Уральский макрорегион 207
5.9. Западно-Сибирский макрорегион 209
5.10. Восточно-Сибирский макрорегион 210
5.11. Дальневосточный макрорегион 211
Глава 6. Города России в территориальном устройстве страны 213
6.1. Общие вопросы городов 213
6.1.1. Типология и иерархия городов и городских поселений. Проблемы понятия города и классификации городов 213
6.1.2. Изменения в городах в постсоветский период 217
6.2. Современное состояние, проблемы и перспективы городов в системе территориального устройства 220
6.2.1. Города макроуровня 220
6.2.2. Города мезоуровня 222
6.2.3. Города и внутригородские территории микроуровня 225
6.2.4. Топорайоны на городском уровне ("коммуны") 234
6.2.5. Нанорайоны города - территориальное общественное самоуправление (ТОС) 243
Глава 7. Административные районы и сельская местность России 245
7.1. Ретроспективный анализ развития районов 245
7.2. Современное состояние территориального устройства районов 248

7.3. Проблемы и перспективы территориального устройства районов ... 257
7.4. Анализ территориального устройства в сельской местности ... 266
7.4.1. Современное состояние сельского расселения ... 266
7.4.2. Анализ состава и структуры сельских администраций ... 269
7.5. Проблемы и перспективы территориального устройства в сельской местности ... 271
7.5.1. Проблемы территориального устройства на селе ... 271
7.5.2. Перспективы территориального устройства в сельской местности ... 272
Глава 8. Пути, этапы и результаты реформирования территориального устройства России ... 279
8.1. Варианты изменения федеративного устройства России ... 279
8.1.1. Укрупнение регионов ... 279
8.1.2. Надстройка над регионами (субъектами Федерации) ... 293
8.1.3. Территориальное устройство и вопрос столицы государства ... 297
8.1.4. Перспективные центры макрорегионов ... 300
8.2. Необходимые условия для изменения административно-территориального устройства страны ... 310
8.2.1. Изменение экономических условий ... 310
8.2.2. Развитие и укрепление демократии, федерализма и местного самоуправления ... 312
8.2.3. Решение национального вопроса в новом территориальном устройстве страны ... 318
8.2.4. Создание научной системы управления страной на всех уровнях ... 324
8.3. Осуществление реформы административно-территориального устройства страны ... 334
8.3.1. Законодательная база для реформы административно-территориального устройства ... 334
8.3.2. Организационный план и этапы проведения реформы административно-территориального устройства ... 336
8.3.3. Общегосударственная программа по пропаганде и разъяснению целей и задач реформы ... 339
Заключение ... 342
Основные источники информации ... 348
Приложения ... 352

От автора

Читателю должно быть интересно знать, каким образом автор пришел к необходимости изучения проблем административно-территориального устройства и, соответственно, к написанию настоящей монографии.

Детство в крупном пригородном волжском селе Рождествено, с которым постоянно связан до сегодняшнего дня[1]. Учеба в вузе в Куйбышеве (ныне Самара), одном из крупнейших городов страны на Средней Волге. Начало постоянной трудовой деятельности в сибирском рабочем поселке (р.п.) Тальменка на Алтае. Затем сравнительно небольшой город - Жигулевск, который ежедневно приходилось сравнивать с молодым и растущим гигантом Тольятти, будучи маятниковым мигрантом, и снова Куйбышев-Самара. Эти жизненные обстоятельства научили обращать внимание на проблемы территориального устройства и искать пути их решения.

Не скажу, что данная тема занимала меня со школьной или даже со студенческой скамьи, хотя предпосылки для этого были уже тогда. Помню, что в шестом классе мне пришлось проводить "мастер-класс" по географии в параллельном классе, потому что политическая карта мира дома постоянно висела на стене, а статистические справочники по СССР и странам мира, в частности "Страны социализма и капитализма в цифрах и фактах", я начал листать, наверное, класса с четвертого.

Впервые обратил внимание на несуразицы нашего территориального устройства во второй половине 1970-х гг., работая председателем плановой комиссии райисполкома (райплана) в р.п. Тальменка Алтайского края. Помню поездку в Барнаул вместе с председателем райисполкома П.П. Тельновым, когда к нам подошел его коллега из Третьяковского района (с. Староалейское) и сказал, что ему пришлось проехать через территорию шести районов, чтобы добраться до краевого центра. Возможно, после этого у меня появилась мысль о том, в каких невыгодных условиях находятся города и районы РСФСР по сравнению с аналогичными городами и районами других, прежде всего небольших, союзных республик. Тогда я насчитал три позиции, по которым российские административные районы, тем более в Сибири, им проигрывают:

---

[1] См.: http://www.terrus.ru/about/bio_mksh.shtml (*О сайте → Создатели → Автор → Биография Шишкова М.К.*).

1) К примеру, в Эстонии, Молдавии или Армении не нужно преодолевать подобных расстояний из любого райцентра, чтобы попасть в свои столицы Таллин, Кишинев или Ереван.

2) Преодолев определенное расстояние, председателю любого из райисполкомов этих республик гораздо легче попасть на прием к своему непосредственному вышестоящему руководителю - главе правительства союзной республики, чем председателю любого из райисполкомов Алтайского края, к председателю крайисполкома. Это связано с тем, что если в Эстонии, к примеру, было 16 районов, в Молдавии и Армении примерно по 30, то в Алтайском крае - 60. И по числу городов (10) непосредственно краевого подчинения Алтайский край превосходил многие союзные республики. Кроме того, в Алтайском крае была еще и своя автономия - Горно-Алтайская автономная область. Соответственно, и дождаться визита руководителя союзной республики в район было также гораздо больше шансов, чем для нас визита председателя крайисполкама.

3) Но самое главное было в том, что значимость и важность вопросов, решаемых председателем райисполкома в своем вышестоящем центре, были совершенно разные! Чтобы рассмотреть вопрос, решаемый его коллегами из Грузии, Латвии или Киргизии в столицах своих союзных республик напрямую, председателю райисполкома с Алтая нужно было не только проехать по территории шести районов, но еще и лететь в Москву через четыре часовых пояса! Естественно, что такое было невозможно.

В данной связи запомнилось два примера. Первый. Чтобы построить жилой дом на окраине райцентра, нужно было спилить три сосны, так как сосновый бор примыкал непосредственно к поселку. Но это был лес первой охранной категории, и вопрос о его вырубке можно было решить только в Москве. Уговорить же начальство в Барнауле писать из-за трех сосен письмо в Москву было совершенно нереально.

Второй пример. Нужно было построить дорогу от райцентра - р.п. Тальменка - к крупному селу Анисимово, расстояние до которого 25 км. Однако стоимость строительства превышала 1 млн. руб., а все сметы на строительство свыше такой суммы нужно было утверждать в Москве. Поэтому оказалось проще сделать по документам из одной дороги две. Между Тальменкой и Анисимовым был длинный заросший овраг - Лог Горский. Вот по всем документам и значилось две дороги: Тальменка - Лог Горский и Лог Горский - Анисимово.

Тогда-то и возник интерес к вопросам административно-территориального устройства (АТУ). В райисполкоме выбрасывали старые книги, и я подобрал довоенные справочники по АТУ РСФСР. Находясь на курсах повышения квалификации в Ленинграде в 1982 г., в свободное время ходил в Публичную библиотеку, где прочитал только что вышедшую

монографию Б.С. Хорева "Территориальная организация общества"[1], из которой узнал, что аналогичные вопросы интересуют не меня одного.

Я стал покупать книги, читать журналы, делать вырезки из газет по вопросам АТУ, районирования, региональной экономики и управления в нашей стране и за рубежом.

Будучи в командировках, старался встретиться со специалистами в этих вопросах, например, Р.И. Шнипером и А.С. Маршаловой в Новосибирске (1979 г.), с В.М. Ходачеком и Н.Т. Агафоновым в Ленинграде (1982 г.).

Многое для понимания проблем территориального устройства и управления дали регулярные встречи и беседы с коллегами со всех уголков России и работниками Госплана РСФСР во время преподавания на курсах повышения квалификации Госплана РСФСР в Куйбышеве (Самаре) во второй половине 80-х - начале 90-х гг. прошлого века.

Интерес к данной теме в конечном итоге привел меня к заведующему кафедрой экономической и социальной географии Самарского государственного экономического университета В.В. Воронину, который стал моим научным руководителем во время учебы в заочной аспирантуре и написания кандидатской диссертации.

Далее были встречи с А.А. Адамеску, А.И. Алексеевым и Б.С. Хоревым в Москве, с заведующими кафедрами экономической и социальной географии ведущих вузов России: В.Е. Шуваловым из МГУ, А.М. Трофимовым из Казани, М.Д. Шарыгиным из Перми, М.М. Голубчиком из Саранска и др.

Работая в Куйбышевском горплане, в конце 1980-х гг. освоил персональный компьютер. Знакомство с Интернетом началось уже после перехода в 2001 г. на преподавательскую работу, а в 2002 г., благодаря сотрудничеству с одним из своих студентов - Михаилом Кормушиным, которое продолжается и сейчас, был создан ***сайт "Территориальное устройство России"***[2]. Основу сайта составляют электронные базы данных "Библиотека" и справочник-каталог "Вся Россия". Последнюю администрирует третий соавтор нашего сайта Алексей Сорокин.

Развитие Интернет-проекта по теме настоящего исследования было бы невозможно без участия моих студентов и широкого круга пользователей Интернета, в том числе авторов других близких по тематике сайтов. Это Руслан Скорынин из Канады и Дмитрий Зиновьев из США, Леонид Лосин и Сергей Солдатов из Санкт-Петербурга, Владимир Артюхов, Николай Колпаков, Никита Попадюк, Александр Разоренов и Георгий Федосов из Москвы, Алексей Васильев и Андрей Усягин из Нижнего Новгорода, Алексей Тугарев из Орла, Тимофей Беспятов из Киева и др.

---

[1] *Хорев Б.С.* Территориальная организация общества. М., 1981. (230)

[2] *Шишков М.К., Кормушин М.Ю., Сорокин А.А.* Территориальное устройство России. Режим доступа: http://www.terrus.ru.

При проведении данного исследования в течение ряда лет проблемы территориального устройства и управления затрагивались мной в процессе преподавания в вузах Самары студентам - будущим и действующим (на втором высшем образовании) экономистам и бухгалтерам, специалистам государственного и муниципального управления, инженерам городского кадастра и прикладной информатики в экономике, социологам в политике. Это происходило, насколько возможно в рамках учебных программ, при изучении экономической географии России, территориальной организации населения и хозяйства, политической регионалистики, спецкурса "Территориальное устройство России". Использовалась также кружковая работа в студенческом научном обществе (СНО), подготовка дипломных проектов и курсовых работ. В частности, подготовка электронных картосхем по существующему и перспективному АТУ регионов с границами административных районов, а также расчеты по тяготению городов и райцентров к центрам соседних регионов выполнялись студентами Самарского государственного экономического университета (СГЭУ) и Самарского муниципального института управления (СМИУ).

Настоящая монография написана при поддержке гранта от фонда "Научный потенциал" по договору № 135 от 30 ноября 2007 г. Она издана в трех формах: в печатном виде на традиционном бумажном носителе, в электронном виде на лазерном диске и на нем же в виде аудио- или звукозаписи.

Аудиоверсию монографии читали студенты Самарского муниципального института управления и Самарского государственного университета.

Электронная версия является более подробной по сравнению с печатной, поскольку в нее включены дополнительно свыше 40 карт, таблиц и фотоснимков, оформленных в виде приложений, на которые даны гиперссылки (с отметкой "э") в тексте работы.

Кроме того, при наличии подключения компьютера к Интернету электронная версия, вместе с прочтением текста работы, дает возможность непосредственно ознакомиться с первоисточниками. Для этого в библиографических ссылках в скобках указаны порядковые номера источника в ***электронной библиотеке*** сайта "Территориальное устройство России". Каждый источник имеет общий адрес: http://terrus.ru/cgi-bin/query.pl?act=out&id=, который при наличии только печатной версии нужно один раз набрать и сохранить, чтобы потом копировать в адресную строку с добавлением после знака равенства указанного в скобках числа. В печатном варианте гиперссылки обозначены подчеркиванием.

Полное библиографическое описание практически всех использованных источников имеется в библиотеке авторского сайта. Данное об-

стоятельство позволило отойти от традиционной публикации в конце монографии всего списка литературы.

В электронной библиотеке (расширенный поиск - http://terrus.ru/filter.shtml) постоянно ведется ее статистика. На момент окончания работы над монографией в информационной базе насчитывалось 989 документов (из них с текстом или другим наполнением в виде таблиц или карт - 854). В том числе: учебники - 72 (с текстом - 65), книги (монографии) - 136 (101), законы (и другие нормативные акты) - 66 (58), справочники - 30 (21), статистика - 25 (20), журналы - 153 (133), газеты - 146 (121), ресурсы Интернет - 205 (204), карты - 44 (37), рукописи (от студенческих работ до диссертаций) - 72 (71), сборники - 40 (23).

База данных ***Социально-экономический справочник - Интернет-каталог "Вся Россия"*** (http://www.terrus.ru/cgi-bin/allrussia/v3_index.pl) также оказала неоценимую помощь в подготовке монографии. В ней представлена в виде таблиц, графиков и картосхем практически вся официальная статистика по регионам России с 1990 г., а по отдельным показателям и с 1970 г. Кроме того, по 22 основным и расчетным показателям, характеризующим АТУ и расселение населения, имеется уникальная информация по каждому району, городу и поселку городского типа России. Указанная база данных зарегистрирована в начале 2007 г. в Роспатенте, а в 2008 г. ее разработка осуществлялась при поддержке гранта от Международного научного фонда экономических исследований академика Н.П. Федоренко.

Все вопросы по монографии, замечания и предложения просьба оставлять в разделе "Общение" на сайте "Территориальное устройство России" (www.terrus.ru), где на форуме организовано ее обсуждение по главам.

г. Самара
29 августа 2009 г.

Список сокращений

АТД - административно-территориальное деление
АТЕ - административно-территориальная единица
АТО - административно-территориальное образование
АТУ - административно-территориальное устройство
ЗАТО - закрытое административно-территориальное образование
МАЭВ - межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия
ОКАТО - Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления
ОКТМО - Общероссийский классификатор территорий муниципальных образований
ОКЭР - Общероссийский классификатор экономических регионов
пгт - поселок городского типа
с. - село
снп - сельский населенный пункт
ТОС - территориальное общественное самоуправление
ФЗ № 131 - Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ

Экономические районы России
(в скобках - сокращения, применяемые в таблицах):
Волго-Вятка (ВВ) - Волго-Вятский
Восточная Сибирь (ВС) - Восточно-Сибирский
Дальний Восток (ДВ) - Дальневосточный
Западная Сибирь (ЗС) - Западно-Сибирский
Поволжье (П) - Поволжский
Север (С) - Северный
Северный Кавказ (СК) - Северо-Кавказский
Северо-Запад (СЗ) - Северо-Западный
Урал (У) - Уральский
Центр (Ц) - Центральный
Центральное Черноземье (ЦЧ) - Центрально-Черноземный

Основные понятия и термины

Административно-территориальная единица (АТЕ) - часть территории государства или его частей, которая служит пространственной сферой деятельности соответствующих органов территориального управления. В настоящей работе используется только при цитировании других источников.

Административно-территориальная реформа - предлагаемая в данной работе комплексная система мер, направленная на оптимизацию федеративного устройства РФ, административно-территориального устройства (АТУ) субъектов РФ - местного самоуправления и территориального общественного самоуправления (ТОС).

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ РЕФОРМА[1] **в СССР (1923-1929 гг.)** - преобразование административно-территориального деления (АТД) бывшей Российской империи. Упразднены губернии, уезды и волости, созданы области (края), округа и районы. *В 1930 г. округа ликвидированы - начало контрреформы, проявившейся в дальнейшем разукрупнении краев и областей, в основном в 1934-1954 гг.* (добавлено. - *М.Ш.*).

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ДЕЛЕНИЕ (АТД) - 1) система территориальной организации государства, на основе которой образуются и функционируют органы государственной власти и управления. Предусматривает разделение государственной территории на области, районы, дистрикты, провинции, департаменты и т.д.; 2) в Российской Федерации - АТЕ - города и районы в составе субъектов Федерации, края, области и районы.

Административно-территориальное образование (АТО) - синоним понятия АТЕ, используемый в законодательстве РФ (например, ЗАТО - закрытое административно-территориальное образование) и в данной работе.

Административно-территориальное устройство (АТУ) - как правило, за исключением специальных правовых исследований, синоним АТД. В данной работе применяется как более глубокое понятие,

---

[1] Первоисточником терминов, набранных прописными буквами, является Большой энциклопедический словарь на сайте В. Артюхова " Популярная наука". Режим доступа: http://www.sci.aha.ru/ALL/VOC/index.htm.

включающее в себя, кроме АТД, изображаемого в таблицах, схемах и картах, законодательную и нормативную базу, регулирующую порядок создания, преобразования (реорганизации) и ликвидации АТО, а также взаимоотношения между органами управления АТО разного уровня.

ГОРОД - населенный пункт, жители которого заняты, как правило, вне сельского хозяйства. Отнесение населенного пункта к категории "город" оформляется в законодательном порядке; при этом критерий численности населения города различается - от 250 чел. в Дании до 30 тыс. чел. в Японии. В РСФСР минимальная численность населения для получения статуса города должна была быть равной 12 тыс. чел. В России критерии по численности населения городов устанавливаются субъектами Федерации самостоятельно.

Городок - 1) встарь - острог, острожек, укрепленное тыном заселение; 2) вологодск. - большое, богатое село, с несколькими церквами. Гурьев, на устье Урала, зовут не городом, ни станицей, а городком[1].

"Городок" - предлагаемое в данной работе в перспективной системе территориального устройства - город районного подчинения и поселок городского типа - городское поселение (по ФЗ № 131).

Городское поселение - 1) город или поселок с прилегающей территорией (в составе городского поселения также могут находиться сельские населенные пункты, не являющиеся сельскими поселениями в соответствии с ФЗ № 131 и законами субъектов Российской Федерации), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления (ст. 2 "Основные термины и понятия" ФЗ № 131); 2) синоним понятия "городской населенный пункт". В данной работе применяется только в первом значении.

Городской округ - 1) городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных ФЗ № 131 вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (ст. 2 ФЗ № 131); 2) внутригородская территория, как правило, равнозначная городскому району (к примеру, в Краснодаре, Омске), иногда включает в себя районы города (Москва) или фактически пригородные территории (Магадан до 2001 г.). В

[1] По Толковому словарю живого великорусского языка В. Даля.

настоящей работе применяется только в первом значении, а второе значение, за исключением Москвы, приравнивается к городским районам.

КОММУНА (фр. commune **-** от лат. communis - общий) - 1) в средневековой Западной Европе - городская коммуна - община, добивавшаяся от феодалов прав самоуправления; 2) в ряде современных зарубежных государств - название низовой административно-территориальной единицы.

"Коммуна" - предлагаемое в данной работе перспективное АТО топоуровня в крупных и средних городах, создаваемое, как правило, на основе границ обслуживания полной средней общеобразовательной школы.

КРАЙ - 1) первоначально - местности на окраинах государства (отсюда название). Впоследствии значительные по размеру территории; 2) в XVIII - начале XX в. - название окраинных территорий Российской империи, состоявших из нескольких губерний (наместничеств и генерал-губернаторств); *3) в РСФСР с 1924 г. - АТО, в состав которой, как правило, входила автономная область; 4) с 1993 г. - один их шести видов (наименований) субъектов РФ, фактически ничем не отличающийся от области. С 1 марта 2008 г. в РФ 9 краев* (добавлено. - *М.Ш.*).

"Край" - предлагаемый в данной работе на перспективу высший уровень территориального устройства РФ на основе крупных экономических районов, совмещенных с разукрупненными федеральными округами, укрупненный субъект Российский Федерации.

Макрорайон (макрорегион) (от греч. "макрос" - длинный, большой, крупный) - 1) в современной структуре территориального устройства - экономические районы (крупные экономические районы); 2) в предлагаемой в данной работе перспективной структуре - первый или высший уровень территориального устройства и второй федеральный уровень государственного управления в РФ - совмещенный уровень федерального округа и экономического района.

Мезорайон (регион) (от греч. "мезо" - средний) - находящийся между макро- и микрорайоном - современные субъекты РФ: республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа; в перспективной структуре территориального устройства - также крупнейшие городские агломерации с населением свыше 1 млн. чел.

Местное самоуправление - в РФ - признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и 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[1].

Микрорайон (от греч. "микро" - малый) - находящийся между мезо- и топорайоном - современные города регионального подчинения (по классификатору ОКАТО) или городские округа (по ФЗ № 131 и классификатору ОКТМО), районы или муниципальные районы (по ФЗ № 131 и классификатору ОКТМО) и городские районы.

Муниципальное образование - городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения (ст. 2 ФЗ № 131).

Муниципальный район - несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (ст. 2 ФЗ № 131).

Нанорайон (от греч. "нано" – карлик, одна миллиардная) - территориальное общественное самоуправление (ТОС) - низовой уровень территориального устройства в городской и сельской местности, создаваемый по инициативе самих жителей, в том числе депутатами в пределах их депутатских округов, находящийся вне системы государственного территориального управления, т.е. обязательно не совпадающий с границами любого АТО и независимый от государственной системы управления.

Населенный пункт - первичная единица расселения людей в пределах одного застроенного земельного участка: город, поселок городского типа, село. Обязательным признаком населенного пункта является постоянство его использования как места обитания из года в год (хотя бы сезонно). Обычно населенный пункт имеет географическое наименование. За исключением ФЗ № 131 - синоним понятия "поселение".

ОБЛАСТЬ - 1) в Российской империи - административная единица (20 областей), соответствовавшая губернии, расположенная на приграничных территориях и на землях казачьих войск. Обычно входила в генерал-губернаторства; 2) в СССР, Российской Федерации - основная АТЕ со времени административно-территориальной ре-

---

[1] Информация сайта "Глоссарий.ru" (см.: http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RMlxytul!xgsuzvwgirltol).

формы 1923-1929 гг. По Конституции РФ 1993 г. - субъект Федерации. С 1 марта 2008 г. в Российской Федерации 46 областей.

ОБЩИНА - форма социальной организации. Первобытная (родовая) община характеризуется коллективным трудом и потреблением, более поздняя форма - соседская (территориальная, сельская) - сочетает индивидуальное и общинное владение, характерна для докапиталистического общества. Община обладает полным или частичным самоуправлением. В дореволюционной России община была замкнутой сословной единицей, используемой как аппарат для сбора податей (после крестьянской реформы 1861 г. - собственником земли). В ходе Столыпинской аграрной реформы общинное землевладение заменялось частным крестьянским. Общиной называют также древние исторические общности: городская коммуна, религиозная, профессиональная, земляческая община.

"Община" - предлагаемое в данной и в предыдущих работах автора[1] условное обозначение низового уровня АТУ в сельской местности РСФСР и РФ; в советский период имела название "сельский совет", в 1995-2003 гг. - различные названия, обобщенные термином "сельская администрация", продолжает действовать до настоящего времени в классификаторе ОКАТО. По ФЗ № 131 - "сельское поселение".

ОКРУГ - 1) в ряде государств (например, в Исландии, Португалии) - административно-территориальная единица; 2) военный округ; 3) различные временные образования (например, избирательный округ); 4) автономный округ - по Конституции РФ - один из шести видов (типов) субъектов Федерации. С 1 марта 2008 г. в России 4 автономных округа – субъекта Федерации.

ПОСЕЛЕНИЕ - 1) населенное место (синоним - населенный пункт), первичная единица расселения людей в пределах одного застроенного земельного участка (город, поселок городского типа, село). Обязательный признак населенного пункта - постоянство использования его как места обитания из года в год (хотя бы сезонно). Обычно населенный пункт имеет географическое наименование[2]; 2) по

---

[1] *Шишков М.К.* Проблемы совершенствования административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации на основе социально-экономического районирования (на примере Самарской области): Дис. ... канд. геогр. наук. Самара, 1999. (555); *Он же.* Административно-территориальное устройство и территориальные основы местного самоуправления субъектов Российской Федерации (на примере Самарской области): Монография. Самара, 2004. (677)

[2] Информация сайта "Глоссарий.ru" (см.: http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RNgxlrltt:l!vztqy).

ФЗ № 131 - низовой уровень органов местного самоуправления: городские и сельские поселения, в состав которых могут входить один или несколько населенных пунктов.

ПОСЕЛОК - 1) в РФ - низовая административно-территориальная единица; населенный пункт, расположенный вне городской черты. Различают рабочие, курортные и дачные поселки. Население рабочих и курортных поселков (поселков городского типа) включается в состав городского населения[1]; *2) в РФ до принятия Градостроительного кодекса в редакции 2004 г. - один из видов сельских населенных пунктов* (добавлено. - *М.Ш.*). В данной работе используется только во втором значении.

Поселок городского типа (пгт) - в РФ - один из видов населенных пунктов, относящийся к городским поселениям по ФЗ № 131 и к городским населенным пунктам по классификатору ОКАТО.

РАЙОН - 1) территория (акватория), выделенная по совокупности каких-либо взаимосвязанных признаков или явлений; таксономическая единица в какой-либо системе территориального членения; 2) в РФ и некоторых других государствах - АТЕ. В РФ район входит в состав области, края, республики, автономной области или округа; 3) АТЕ в крупных городах РФ, с населением, как правило, свыше 250 тыс. жителей. В данной работе, если это не оговорено, применяется во втором значении. В первом значении используется с добавлением соответствующего уровня в территориальном устройстве: макро-, мезо-, микро-, топо- или нанорайон.

Районирование (Zoning; Zonation; Regionalisation) - деление территории или акватории на части (районы), различающиеся между собой и в чем-то однородные внутри себя. Признаки, по которым выделяются районы, могут быть различны по характеру, по широте охвата, по цели районирования. В начале исследования территории или акватории часто проводится ее предварительное районирование, позволяющее правильно построить работы[2].

РЕГИОН (от лат. regio - область) - 1) то же, что район (в 1-м значении); 2) территория (акватория), часто очень значительная по своим размерам, не обязательно являющаяся таксономической единицей в какой-либо системе территориального членения (например, Сибирский регион); 3) регион природный, значительная по размерам территория, обладающая некоторой общностью природных условий; 4) общепринятое в современный, постсоветский период в научных

---

[1] Информация сайта "Глоссарий.ru" (см.: http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RPuxlrqo).

[2] См.: http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RQgputowuigtol.

исследованиях и СМИ краткое обобщенное наименование субъектов РФ, прежде всего республик, краев и областей. В данной работе используется в последнем значении.

Регионоведение - комплексное изучение соответствующего мирового региона и его населения: истории и этнографии, экономики и политики, науки и культуры, религии, языка и литературы, традиций и ценностей.

РЕСПУБЛИКА (лат. respublica буквально - общественное дело) - форма правления, при которой глава государства (например, президент) избирается населением или специальной избирательной коллегией. Законодательная власть принадлежит выборному представительному органу (парламенту). Большинство современных государств являются республиками. В составе РФ 21 республика.

СЕЛО - одно из древнейших названий поселений у славян. В Киевской Руси - княжеское загородное имение. Позже у русских - крупное крестьянское поселение с церковью. У украинцев и белорусов - вообще селение, равнозначно деревне.

Сельское поселение - один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления (ст. 2 ФЗ № 131).

Территориальная организация общества - пространственная организация (территориальная структура) жизни людей, сложившаяся на определенном этапе социально-экономического развития. Включает в себя: размещение населения и отраслей производственной и непроизводственной сферы, природопользование; территориальное разделение труда; экономическое или национально-этническое районирование; территориально-политическую и административно-территориальную организацию государства[1].

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) - самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения, проживающего на данной территории (ст. 27 ФЗ № 131).

---

[1] Информация сайта "Глоссарий.ru" (см.: http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RSlwwoyuwogr;tg9!uwjgtong.o9!uh$lxyig).

ТЕРРИТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ - в международном праве - определенная часть земной поверхности, находящаяся под суверенитетом данного государства. Отделяется от территории других государств государственной границей. Включает сушу, внутренние воды, недра, территориальные воды и воздушное пространство над ними.

Топорайон (от греч. "топо" - местный, местность) - находящийся между микро- и нанорайоном - 1) современные малые города и поселки городского типа (по ФЗ № 131 - городские поселения), в предлагаемой перспективе – "городки"; 2) сельские администрации (по ФЗ № 131 - сельские поселения), в предлагаемой перспективе – "общины"; 3) АТО на внутригородских территориях крупных и средних городов на основе школьных округов – "коммуны".

Введение

Переломные периоды в развитии государств способствуют ломке ранее сложившегося административно-территориального устройства (АТУ), реформированию территориального устройства страны.

В начале 90-х гг. прошлого века в России произошли радикальные изменения - распад Советского Союза со сменой общественно-политической системы, переходом на рыночные отношения и связанные с этим процессом кризисные явления в обществе и экономике страны. Все это заставляет по-новому оценить принципы и факторы, влияющие на АТУ, выявить его закономерности, причины возникновения проблем и сами проблемы территориального устройства страны, а затем и подготовить предложения по их устранению.

Следует отметить, что данный процесс осмысливания современного положения и анализа проблем территориального устройства страны, разработки научной концепции нового территориального устройства и на ее основе подготовки соответствующих законодательных и нормативных актов неоправданно затянулся. И тому есть веские основания.

Десять лет назад среди ученых-регионалистов и экономико-географов было широко распространено мнение, полностью разделяемое нами, о том что

"стабильность административно-территориального деления государства - одно из свидетельств его социально-экономической и политической устойчивости. Настойчивые требования отдельных политиков и ученых осуществить новую реформу административно-территориального деления России игнорируют фактическое отсутствие убедительной концепции такой реформы и особенно подлинно научных обоснований целеположенной национальной политики. Пока остается слишком много неясных вопросов, нерешенность которых не дает морального права приступать к реорганизации административно-территориального деления[1].

---

[1] Следует отметить, что эти же вопросы были поставлены еще в 1990 г. ленинградскими учеными (см.: Административно-территориальное устройство РСФСР: Оценка опыта реформ 1957-1965 гг. / Н.Т. Агафонов, А.Н. Демьяненко, А.Н. Жигло, В.Р. Полозов. Л., 1990. С. 58).

Очень вероятно, что в условиях такой огромной территории и уникального разнообразия природных, социально-экономических, национальных и конфессиональных условий России новая попытка перекроить административно-территориальную сетку окажется новой "раной" на больном "теле" российского общества"[1].

Но уже менее чем через два года отношение к рассматриваемому вопросу несколько меняется:

"Несовершенство территориальной структуры порождает стремление к ее пересмотру. Не обосновывая здесь конкретные варианты нового государственно-территориального устройства и административно-территориального деления, отметим только, что решать этот вопрос нужно крайне осторожно, чтобы не инициировать новую волну сепаратизма"[2].

Целью настоящей работы является не только поставить проблемные вопросы территориального устройства России, выявить причины их возникновения, но и попытаться дать ответы на эти вопросы. Указанная задача крайне сложна по ряду причин.

Во-первых, вопросы АТУ являются комплексными, т.е. для их правильного обоснования необходима работа ученых и специалистов разного профиля: юристов и экономистов, историков и географов, социологов и политологов, этнологов и архитекторов. Но для принятия окончательных предложений по вопросам территориального устройства страны все решения должны аккумулироваться на любом уровне у управленцев - специалистов по государственному и муниципальному управлению. А последнее слово по принятию решений должно принадлежать законодательным и представительным органам власти после широкого всенародного обсуждения.

Во-вторых, АТУ страны представляет собой единую и неразрывную цепь. Стоит убрать из данной цепи лишь одно звено - и разрушится вся система, как, например, произошло после ликвидации округов в 1930 г. Поэтому преобразования на любом из уровней территориального устройства (межрегиональном, региональном, муниципальных и уровне общественного самоуправления) могут быть успешно осуществлены лишь в рамках общегосударственной стратегической концепции АТУ страны в целом. В данной связи в работе речь пойдет не только о федеративном устройстве страны, но и обо всей системе, вплоть до микрорайона или квартала в городе и небольшого поселка или деревни в сельской местности.

---

[1] *Гладкий Ю.Н., Доброскок В.А., Семенов С.П.* Экономическая география России. М., 1999. С. 77-78. (132)

[2] *Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И.* Регионоведение: Учебник. М., 2000. С. 264. (134)

В-третьих, следует учитывать такую особенность нашей страны, как "сложность пространства". Россия - крупнейшее по территории государство мира, имеющее большие природно-климатические различия, в котором проживают более 150 национальностей, представляющие самые различные культуры и концессии.

В-четвертых, мы живем в исторический период, когда произошли колоссальные изменения не только в общественно-политической системе, но и в территории страны, имея в виду распад СССР.

В статье Н. Исаевой "Административно-территориальная реформа в России: задачи и перспективы"[1] подробно рассказано о первом опыте объединения двух субъектов Федерации: Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа. Наглядно показаны конкретные преимущества объединения, как пример для подобных реорганизаций в дальнейшем. Действительно, вслед за созданием Пермского края последовали объединения других автономных округов с субъектами Федерации, в состав которых они входили при советской власти[2].

Однако есть большие сомнения в том, что дальнейшие укрупнения двух регионов являются "задачами и перспективами административно-территориальной реформы в России".

Значит ли это, что указанная реформа в России не нужна или же можно уже говорить о ее завершении после проведенных укрупнений? Нет. И ликвидация самых мелких по численности населения и экономическому потенциалу субъектов Федерации, как и создание в 2000 г. федеральных округов, и муниципальная реформа по Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (далее - ФЗ № 131) - это лишь первые шаги в нужном направлении - к реформе АТУ страны.

В чем же тогда будут состоять задачи и перспективы самой реформы? Для обоснования ее целесообразности и путей осуществления необходимо, прежде всего, выделить проблемы, которые требуют решения, чем и обозначить задачи данного исследования.

---

[1] *Исаева Н.* Административно-территориальная реформа в России: задачи и перспективы // Теория и практика управления. 2007. № 2. С. 40-45. (927)

[2] Законы по Красноярскому, Камчатскому, Забайкальскому краям и Иркутской области.

1. Существующее федеративное устройство, как и АТУ субъектов Федерации, досталось нам от другой общественно-политической системы (социализм) и от другого государства (СССР), частью которого являлась Россия. Вместе с тем историческая преемственность - один из основных принципов АТУ. Отсюда возникает необходимость выявить основные закономерности и принципы, присущие АТУ России, как и других стран, на различных длительных исторических этапах развития страны и отделить их от временных, конъюнктурных, присущих лишь краткосрочным периодам истории, но последствия которых до сих пор не устранены.

2. На АТУ нашей страны оказывает влияние сверхсложный состав субъектов Федерации по общему числу (несмотря на их сокращение в 2005-2008 гг. с 89 до 83), по числу видов субъектов Федерации (6), по числу входящих в их состав административно-территориальных образований (АТО) или административно-территориальных единиц (АТЕ), по разнице в численности населения, территории, экономическом потенциале и уровню жизни. Необходимо выработать пути их наиболее оптимального преодоления.

3. Требуется решить до конца по трем автономным округам (Ненецкому, Ханты-Мансийскому и Ямало-Ненецкому) вопрос сложносоставных субъектов Федерации, когда автономные округа, являясь по Конституции самостоятельными субъектами Федерации, входят в состав других субъектов Федерации. Это следствие компромисса между руководством страны и национально-территориальными образованиями, что, в свою очередь, указывает на другую серьезную проблему АТУ страны.

4. Эта проблема - гипертрофия, или чрезмерное влияние национального фактора в федеративном устройстве страны. В большинстве национально-территориальных образований (республики, автономная область и автономные округа) представители коренной национальности составляют менее половины от общей численности населения. Отметим также отсутствие единых правил образования республик и национальных автономий (автономной области и автономных округов). Выражаясь словами российского ученого XIX в. К. Арсеньева, национально-территориальные образования, как и вся система федеративного устройства, являются следствием "обстоятельств", а не "начал" (правил).

5. Современные границы краев и областей появились после стихийного распада системы, возникшей в результате административной

реформы 1923-1929 гг.: многие города и райцентры территориально тяготеют не к своим, а к соседним административным центрам.

6. Перенаселенность столицы страны - Москвы, задыхающейся от автомобильных "пробок" и от неимоверно возросших цен на жилье и стоимость жизни в целом, с чем все больше сталкиваются и крупнейшие города-миллионеры. При этом увеличивается и без того значительный разрыв в уровне жизни в столице и в остальной части страны, где продолжает сокращаться численность населения при его росте в столице.

7. Города-миллионеры, а также города, являющиеся центрами крупнейших агломераций с населением до миллиона человек, по своему потенциалу и сложности управления сравнимы с целыми регионами. Отсюда их вхождение в состав регионов наряду с городами и районами, уступающими им по населению порой в десятки, а по экономическому потенциалу - иногда более чем в сотни раз, вызывает сомнение.

8. Неэффективность управления в крупных городах с населением в 300-700 тыс. чел. при слишком малом числе городских районов. Так, по 3-5 городских района имеют в своем составе 45 городов, из них 37 - центры субъектов Федерации.

9. Велика концентрация населения в региональных центрах. Из 74 регионов[1] в 60 городах-центрах проживают свыше 1/4, а в 34 - свыше 1/3 от общей численности населения своего региона. Это происходит на фоне растущего разрыва в уровне экономического развития и уровне жизни между центрами регионов и их периферией.

10. Длительный процесс (с середины 1960-х гг. до конца XX в.) разукрупнения районов и образования городов регионального подчинения с населением до 50 тыс. чел. На 1 января 2008 г. таких городов, вместе с подведомственными им населенными пунктами, было 297, или 49% от числа всех городов регионального подчинения. Между тем в советский период статус города регионального подчинения устанавливался, как правило, при достижении численности населения в 50 тыс. чел. Получается, что "исключение" почти достигло "правила".

11. Выделение сравнительно небольших городов из состава районов и сокращение сельского населения повлияли на малонаселенность районов, среди которых 784 (42% от числа всех районов страны) имеют менее 20 тыс. жителей. Средняя численность населения

---

[1] Кроме Москвы, Санкт-Петербурга, Московской и Ленинградской областей и автономных округов.

районов сократилась с 36 тыс. чел. в 1970 г. до 28 тыс. чел. на начало 2008 г. Проблема малонаселенных районов и городов регионального подчинения связана с большими удельными затратами на одного жителя на содержание аппарата органов государственного и муниципального управления. И хотя отдельные ведомства, к примеру налоговые органы и военкоматы, перешли или переходят на более укрупненные структуры, эта проблема не может быть решена без комплексного реформирования АТУ.

Процесс по укрупнению районов путем вхождения в их состав городов регионального подчинения - райцентров начат реформой территориальных основ местного самоуправления по ФЗ № 131. В результате статус городского округа не получили около сотни городов регионального подчинения. Однако в целом указанная проблема также остается нерешенной.

12. Длительная тенденция разукрупнения сельских администраций (бывших сельсоветов). Так, с 1966 по 1998 г. при значительном сокращении численности сельского населения число сельсоветов увеличилось с 22,0 тыс. до 24,5 тыс. и примерно на этом уровне стабилизировалось до 2003 г. Процесс укрупнения низового звена АТУ - сельских администраций - также происходил во время проведения реформы территориальных основ местного самоуправления. Примерно 4 тыс. сельских администраций не получили статуса сельского поселения. Этим проблема на сегодня в основном снята, но требует мониторинга или постоянного отслеживания, а при необходимости своевременных корректив по составу сельских администраций, что также связано с продолжающимся сокращением сельского населения при развитии систем транспорта и связи.

13. Проблема выбора оптимального числа АТО. По нашему мнению, большой вред в вопросах совершенствования АТУ на всех уровнях наносит отсутствие общепринятых научно обоснованных критериев оптимальности территориального управления по числу нижестоящих АТО в зависимости от их разновидностей.

Широко распространено мнение, не подтверждающееся ни теорией, ни мировой и российской исторической и современной практикой, о числе 7 как оптимальной величине подведомственных АТО в любой системе АТУ.

14. Чрезмерный рост расходов на содержание аппарата государственного управления и численности самих управленцев. За 1995-2004 гг. удельный вес расходов консолидированного бюджета РФ на государственное управление и местное самоуправление увеличился с

2,4 до 4,8%, а в 2005-2007 гг. (изменились показатели) удельный вес расходов на общегосударственные вопросы, без обслуживания государственного и муниципального долга, возрос с 7,6 до 8,8%[1].

За 1995-2008 гг. общая численность работников государственной власти и местного самоуправления в РФ увеличилась на 609 тыс. чел., или на 57%, в том числе в 2000-2008 гг. рост составил 508 тыс. чел., или 44%[2]. И это в условиях всеобщей компьютеризации управления, призванного наоборот сократить численность работников.

15. В Конституции России не упоминается само понятие "административно-территориальное устройство" ни в вопросах компетенции федерации (ст. 71), ни в вопросах совместного ведения с субъектами Федерации (ст. 72). Следовательно, данный вопрос является прерогативой регионов. Однако, поскольку в рамках АТУ действуют повсеместно государственные структуры, в том числе федерального уровня (суды, прокуратура, милиция, службы статистики и занятости и т.д.), возникает необходимость определиться как с общими принципами, так и с основными понятиями АТУ.

Отсутствие единого понятийного аппарата в вопросах АТУ приводит к разностороннему применению таких понятий, как округ, район, поселок. Например, не существует официального отличия между городскими и сельскими поселками. Также отсутствуют единые признаки для конкретных типов сельских населенных пунктов. К примеру, нет отличий между селом и деревней.

Ныне действующий Градостроительный кодекс России обходит стороной понятие населенного пункта, ограничиваясь муниципальными образованиями. Отсюда функции, которые должно выполнять АТУ, фактически выполняют территориальные основы местного самоуправления. Но налицо противоречие: АТУ - иерархическая система управления государством сверху вниз, а местное самоуправление по Конституции России не входит в систему государственного управления и формируется населением самостоятельно и под свою ответственность снизу. В результате АТУ и территориальные основы местного самоуправления, практически совпадающие по территории, юридически существуют независимо друг от друга. Это нашло отра-

---

[1] Росстатежегодник, 2008: Стат. сб. / Росстат. М., 2008. С. 637-638. Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/regl/b08_13/IssWWW.exe/Stg/d5/22-04.htm; http://www.gks.ru/bgd/regl/b08_13/IssWWW.exe/Stg/d5/22-05.htm.

[2] Россия в цифрах, 2009: Крат. стат. сб. / Росстат. М., 2009. С. 56. Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/regl/b09_11/IssWWW.exe/Stg/d01/02-04.htm.

жение в государственных классификаторах: для АТУ - Общероссийский классификатор административно-территориального деления (ОКАТО), а для территориальных основ местного самоуправления - Общероссийский классификатор территорий муниципальных образований (ОКТМО), введенный с 1 января 2006 г.

Проведенный анализ практического опыта административно-территориального деления (АТД) стран мира, исторический и современный анализ АТД России на всех уровнях, изучение теоретических работ мировых классиков географии Вальтера Кристаллера и Питера Хаггета позволили выявить общие закономерности по минимальному, максимальному и оптимальному числу нижестоящих АТО в любой системе АТУ. На данной основе предложена авторская модель системы территориального устройства страны (макро-, мезо-, микро-, топо- и наноуровня).

В основу исследования положен метод взвешенных баллов, примененный нами в предыдущих работах[1]. Для регионов (субъектов Федерации), рассматриваемых в совокупности с городами регионального подчинения и районами на 1 января 2008 г., нами разработана система из 16 показателей и произведены расчеты балльной оценки, позволившие комплексно оценить степень оптимальности АТУ и основных социально-экономических параметров каждого региона и наметить пути их улучшения.

На основе полученных результатов проведено новое районирование регионов с итоговой оценкой по 13 показателям. Результаты исследования предлагаются в качестве основы для совершенствования федеративного устройства, а также всей системы АТУ страны.

---

[1] *Шишков М.К.* Проблемы совершенствования административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации... 1999. (555); *Он же.* Административно-территориальное устройство и территориальные основы местного самоуправления... 2004. (677)

Глава 1

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА СТРАНЫ

1.1. Виды и основные понятия территориального устройства

1.1.1. Виды территориального устройства страны

Территориальное устройство (деление или организация) страны различается по горизонтали и вертикали.

Горизонтальные виды территориального устройства можно разделить на территориальную организацию природы и общества.

Природные регионы страны, обладающие внутренним единством и своеобразными индивидуальными чертами природы, образуют различные системы *физико-географических районов*. Россия (РФ), как крупнейшее по территории государство мира, имеет самые разнообразные природно-климатические условия.

Природно-климатическое районирование или зонирование России с севера на юг - от ледяной пустыни через тундру, леса и степи к субтропикам и полупустыням. Природные зоны возникли до появления человека, но человек в определенной степени влияет на изменение природных зон. Данный вид районирования территории не входит непосредственно в тему нашего исследования, но оказывает на него существенное влияние.

Предмет изучения данной монографии - территориальное устройство или территориальная организация общества, которая включает в себя различные виды районирования для управления территорией.

1. Прежде всего, это *административно-территориальное устройство* (АТУ) или *административно-территориальное деление* (АТД). Поскольку Россия - федеративное государство, то на высшем уровне - это *федеративное устройство*. Почти все государства, за

исключением самых мелких, имеют АТУ для целей комплексного управления территорией в целом.

Россия - федеративная республика. Отсюда, на высшем уровне АТУ именуется федеративным устройством. А высший уровень административно-территориальных образований (АТО) или административно-территориальных единиц (АТЕ) - *субъектами Федерации*, за которыми после распада СССР закрепился термин "*регион"*.

2. Территориальная организация хозяйства (экономики). Важная роль в территориальном устройстве России отводится *экономическому районированию*. Разница между экономическими районами обусловлена различиями в природно-ресурсном потенциале, климате, почвах, которые оказывают непосредственное влияние на специализацию промышленности и сельского хозяйства и на территориальное разделение труда.

Традиционно экономическое районирование характеризуется трехступенчатой системой территориальных образований: макро-, мезо- и микрорайонирование. В целом в территориальном устройстве к ним, по нашему мнению, следует добавить еще два нижних уровня: топо- и нанорайоны. Выделение районов на нижних уровнях, где наибольшее действие оказывают принципы не экономического, а социального, демографического, социально-инфраструктурного характера, рассматривается как *социально-экономическое районирование*.

3. Особым видом районирования являются восемь *межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия* (МАЭВ), добровольно созданные в начале 1990-х гг. и объединяющие руководителей регионов или субъектов РФ.

4. Созданные Указом Президента РФ в 2000 г. *федеральные округа* (7) являются ведомственным районированием Администрации Президента России. Однако, как по своим размерам, так и по значению, федеральные округа и МАЭВ могут рассматриваться на одном уровне с экономическими районами.

5. Как в Российской империи, СССР, так и в современной России министерства и ведомства имеют свои территориальные структуры, которые образуют *ведомственное районирование*. Около сотни федеральных ведомств имеют свои подразделения в регионах с самой разнообразной "нарезкой". Следует отметить, что вопрос ведомственного районирования недостаточно отражен в открытой печати и поэтому является малоизученным.

Кроме перечисленных видов, существует *экологическое, историческое, национальное* (этническое), *политическое* (по степени влия-

ния политических партий) и близкое к нему *электоральное* (по результатам выборов) деление или районирование территории, и каждое накладывает свой отпечаток на основное АТУ страны.

Все вышеназванные виды можно условно отнести к "горизонтальному" срезу пространственного деления страны. Рассматривая их в совокупности и взаимосвязи, можно говорить о территориальной организации общества.

Каждый из указанных видов территориального устройства имеет иерархическую систему, или вертикальный разрез.

Так, субъекты Федерации (регионы) делятся на *административно-территориальные образования* (АТО) или *административно-территориальные единицы* (АТЕ): города регионального подчинения (значения) и районы. Районы состоят из сельских администраций, а те в свою очередь из сельских населенных пунктов (снп). В состав районов также могут входить города районного подчинения (значения) и поселки городского типа (пгт). Самые крупные города делятся на городские районы. Схема АТД РФ показана в прил. 1[1].

На территории АТО образуются *органы местного самоуправления*, а следовательно, их *территориальная основа* - это часть территориального устройства страны (см. прил. 2[2]).

1.1.2. Мнения по истинным границам России после распада СССР

Несмотря на юридически четко очерченные границы, существуют различные точки зрения на территориальные пределы "истинной, настоящей" России.

Первая точка зрения. Истинная Россия - это Российская империя до 1914 г. вместе с Финляндией и Польшей. СССР - форма существования Российского государства, стремившегося и, в основном, вернувшегося к своим естественным границам. Отсюда распад СССР - распад Российского государства, и нынешняя РФ - обломок, обрубок России, "голова и тело без конечностей". При СССР существовали единые энергетические, транспортные системы, единая система ПВО

---

[1] См. также: *Шишков М.К.* Схема административно-территориального деления (АТД) России на 1.01.2008 года. 2009. (1004)

[2] См. также: *Шишков М.К.* Схема территориальной организации государственного управления и местного самоуправления России на 1.01.2008 года. 2009. (1005)

и обороны государства в целом. Многие из названных систем приходится создавать в значительной степени заново (охрана государственной границы, таможенная служба) или перестраивать (противоракетная оборона и др.).

Вторую точку зрения о том, что такое Россия, раньше других открыто высказал А.И. Солженицын в 1990 г. в своей работе "Как нам обустроить Россию". Истинная Россия - это три восточнославянских народа: русские, украинцы и белорусы - РСФСР, УССР и БССР плюс более чем наполовину русский Казахстан.

Академик Н. Моисеев также писал о том, что между украинцами и русскими больше близости, чем между баварцами и прусаками в Германии или англичанами и шотландцами в Великобритании.

Третья точка зрения официального руководства России и поочередно сменяющихся ближайших к Кремлю партий (Союз правых сил, "Наш дом - Россия", "Единая Россия"): истинная Россия - это РФ в ее нынешних официальных границах, т.е. чужого нам не надо, но и своего не отдадим.

Отдельным "левым" ответвлением этой позиции можно назвать мнение об истинно "российском Крыме", российских гражданах, составляющих большинство населения в Абхазии и Южной Осетии.

"Правой" разновидностью данной точки зрения является мнение об СССР как о последней мировой империи, тюрьме народов. Отсюда, союзные республики должны и обязаны были освободиться, и это правильно и хорошо для них и для России, так как для РФ союзные республики - экономическая обуза. Поэтому распад СССР выгоден для России и политически, и экономически.

Но экономики тесно связаны. Конечно, во все времена существовало и существует сейчас неравенство между разными национальностями (империи и колонии, богатые и бедные, титульное большинство и нацмены).

Встречается и определенная бытовая неприязнь к представителям иной национальности, что характерно, прежде всего, для представителей менее образованной и менее воспитанной части населения. Но насколько все это можно сводить к "тюрьме народов"?

Последняя точка зрения характерна, прежде всего, для определенных политических кругов, а также и отдельных граждан соседних с РФ государств. К примеру, весьма странно выглядит высказывание Э.А. Шеварднадзе после августовских событий 2008 г. в Грузии о том, что "Грузия 200 лет была колонией России". Тогда получается, что сам Шеварднадзе, находясь на посту министра иностранных дел

СССР, был одним из самых главных "угнетателей" Грузии, а 29 лет из указанных двухсот во главе метрополии, или самым главным "угнетателем" Грузии, был грузин И.В. Сталин.

Отдельно нужно учитывать мнения претендентов на часть территории России, от южных Курил до Кольского полуострова.

И хотя в работе мы стараемся четко ограничиться государственной границей РФ, тем не менее, всегда следует помнить слова Арсеньева о том, что "безопасность внешняя (как "и спокойствие народа внутри государства") много зависят от правильного и с благоразумием устроенного разделения государства на части"[1].

1.2. Методология и методика экономического и социально-экономического районирования

Экономическое районирование объективно возникло в результате территориального разделения труда и не является изобретением советского периода. Одну из первых попыток экономического районирования России осуществил К.И. Арсеньев, который в 1818 г. писал, что "приняв в рассуждение разность климата и качества почвы, можно разделить Россию на 10 пространств, одно от другого отличных в том или другом отношении"[2].

Однако следует согласиться с мнением Д.Н. Замятина[3], что при изучении истории экономического районирования говорить о наличии научных концепций можно не ранее чем с 1870-х гг. Исходя из ряда критериев выделяется несколько концепций экономического районирования: географическая, статистико-сельскохозяйственная, организационно-производственная, сельскохозяйственная, интегрального экономического районирования, экономико-географическая и планово-управленческая. Отнесение ученых к представителям той или иной научной концепции достаточно условно, поскольку некоторые из них на протяжении всей

---

[1] *Арсеньев К.И.* Начертание статистики Российского государства. Ч. 1. О состоянии народа. СПб., 1818. (245)

[2] Там же. С. 22. (245)

[3] *Замятин Д.Н.* Научные концепции в области экономического районирования России и СССР // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 5, География. 1997. № 1. С. 67. (272)

научной деятельности внесли вклад в развитие разных областей районирования.

Планово-управленческая концепция, которую разделяли И.Г. Александров, К.Д. Егоров, Г.М. Кржижановский и другие представители школы Госплана, стала преобладающей к середине 20-х гг. XX в. Именно в те годы появилось определение, которое, не теряя актуальности, в основе своей присутствует в формулировках экономического района на всех последующих этапах и до настоящего времени:

"В виде района должна быть выделена своеобразная, по возможности законченная территория страны, которая благодаря комбинациям природных особенностей, культурных накоплений прошлого времени и населения с его подготовкой для производственной деятельности представляла бы одно из звеньев общей цепи народного хозяйства. Этот принцип экономической законченности дает построить далее на хорошо подобранном комплексе местных ресурсов, капитальных ценностей, принесенных со стороны, новой техники и общегосударственного плана народного хозяйства проект хозяйственного развития района на базе наилучшего использования всех возможностей при наименьших затратах. При этом достигаются и другие весьма важные результаты: районы до известной степени специализируются в тех отраслях, которые в них могут быть развиты наиболее полно, а обмен между районами ограничивается строго необходимым количеством целесообразно направленных товаров"[1].

С понятием "экономический район" связано и такое понятие, как "экономическое районирование". Районирование является важнейшим методологическим инструментом при изучении пространственных закономерностей природы и общества, основным методом познания в географических науках. Большой вклад в развитие экономического районирования внесли работы таких ученых, как Н.Н. Баранский (1980), Н.Н. Колосовский (1958, 1969), Н.Т. Агафонов (1983), В.К. Бугаев (1991, 1997), Т.М. Калашникова (1982), А.М. Колотиевский (1967), А.И. Чистобаев (1980, 1990, 2000), М.Д. Шарыгин (1992, 1998) и многие другие.

Экономическое районирование характеризуется трехступенчатой системой территориальных образований:

1) макрорайонирование - выделение из общей территории крупных составных частей - экономических районов или зон;

2) мезорайонирование - выделение в составе крупных экономических районов среднего звена - экономических административных районов (областного уровня);

---

[1] *Александров И.Г.* Экономическое районирование России. М., 1921. С. 4. (157)

3) микрорайонирование - деление внутри мезорайона на внутриобластные районы.

На наш взгляд, выделение районов верхнего уровня - макро- и мезорайонов - необходимо рассматривать как генеральное районирование, а на нижнем уровне - микрорайонирование - как дробное районирование. Следует согласиться с тем, что "при генеральном районировании наибольшее действие оказывают принципы экономического характера, а при дробном - социального, демографического, социально-инфраструктурного характера"[1].

Таким образом, дробное экономическое районирование рассматривается нами как социально-экономическое районирование. Отличия терминов "экономическое районирование" и "социально-экономическое районирование" впервые дано С.Я. Ныммик:

"Экономическое и социально-экономическое районирование отличаются друг от друга своим содержанием. Экономическое районирование при выделении экономических районов учитывает ПТК (производственно-территориальные комплексы. - *М.Ш.*) и имеет практическое значение в основном в наиболее высоких таксономических уровнях при определении перспективного развития крупных частей страны. Социально-экономическое районирование проводится, начиная с внутриобластного (внутриреспубликанского) районирования и подчиненных ему более низких таксономических ступеней районирования"[2].

Здесь же подчеркивается значение системы расселения:

"Расселение сочетает все аспекты деятельности бытия общества и поэтому, в частности, подходит для социально-экономической генерализации"[3].

Одной из главных проблем социально-экономического районирования является выработка принципов районирования. Взяв на вооружение принципы экономического районирования и опираясь на объективность формирования и развития социально-экономических районов, М.Д. Шарыгин предложил следующую систему принципов:

1. Принцип формирования благоприятных условий и представления разнообразных возможностей для внутреннего развития человека. Границы районов обычно проходят по рубежам затухания суточных, недельных, сезонных и годовых циклов жизнедеятельности людей.

2. Экономический принцип. Основной движущей силой регионального развития является социально ориентированное материальное производство.

---

[1] *Воронин В.В., Шарыгин М.Д.* Социально-экономическая география на рубеже тысячелетий (теоретико-методологический аспект) / Под общ. ред. В.В. Воронина. Самара, 1998. С. 46-47. (175)

[2] *Ныммик С.Я.* Социально-экономическое районирование (на примере Эстонской ССР) // Учен. зап. / Тартуск. ун-т. 1981. Вып. 578. С. 30. (204)

[3] Там же. (204)

3. Энергетический принцип. Более полное использование энергетических ресурсов, прежде всего энергии умственного и физического труда людей, что приводит к наибольшей эффективности всей системы.

4. Социально-экономическая целостность. Взаимосвязанность всех региональных элементов, структурных образований и функциональных блоков.

5. Открытость выделяемых районов. Каждый из них развивается на основе территориального разделения и интеграции труда, услуг, информации.

6. Перспективность социально-экономического развития.

7. Экономическая и социальная эффективность регионов с учетом требований экологии.

8. Тяготение территории к определенным центрам - социально-экономическим узлам и ядрам, учет сложившейся и перспективной системы расселения людей, производственной и социальной инфраструктур.

9. Развитие территориальных общностей людей с учетом национальных особенностей населения, традиций, культуры и т.д.

10. Основа для АТУ страны[1].

При рыночных отношениях сохраняют свое значение известные в плановой экономике районообразующие факторы и принципы социально-экономического районирования, ибо план и рынок не антиподы, а, как показала практика наиболее развитых стран, дополняющие друг друга начала для более эффективного использования хозяйственного механизма, его социальной направленности, конечным итогом которого является повышение уровня жизни населения.

Дополнительным районообразующим фактором в условиях рыночной экономики становятся границы товарных рынков, которые в зависимости от конкретного товара могут изменяться от уровня населенного пункта и даже его части до мирового масштаба. С углублением разделения труда границы рынков большинства товаров расширяются, однако процесс этот не беспредельный. Поэтому были и будут товарные ресурсы, распространение которых в силу их специфики ограничено территорией.

Кроме трех основных уровней дробного социально-экономического районирования: мезорайон (областной уровень), микрорайон (городской и районный уровень) и топорайон (городские и сельские поселения) - в последнее время стал выделяться еще более мелкий - нанорайон. К этому, самому низшему, уровню относятся

---

[1] *Шарыгин М.Д.* Региональная организация общества (теоретико-методологические проблемы совершенствования). Пермь, 1992. С. 107-108. (233)

отдельные сельские населенные пункты и самые дробные части городов[1].

Система социально-экономического районирования представляет собой сложное иерархически организованное строение, отражающее объективную действительность - вертикальную структуру социально-экономических районов. Социально-экономическое районирование зарождается на основе территориальной концентрации людей и сочетания их разнообразной деятельности. Это ведет к созданию первичных социально-экономических ячеек общества - поселений - и формированию районов наноуровня (от греч. "нано" - карлик). Вокруг появляющихся ячеек образуются своеобразные поля социально-экономического тяготения территории. Происходит пространственно-временное сочетание разных форм человеческой деятельности и образуются районы топо-, микро- и мезоуровней. Дальнейшее их развитие происходит под влиянием процессов жизнеобеспечения населения.

Одной из важных задач социально-экономического районирования, по мнению В.В. Воронина и М.Д. Шарыгина, является разработка методологических и методических вопросов исследования[2]. Методология социально-экономического районирования включает в себя всеобщий, общенаучные и частные методы познания. *Всеобщим* методом является системно-диалектический, основные положения которого обладают универсальностью и являются базисом научного познания во всех сферах. К *общенаучным* методам относятся сравнительный, аналитический, логический, математический и др. Для установления границ социально-экономических районов используются *частные* методы: циклы и межцикловые балансовые расчеты, балансовый, математико-географическое моделирование, картографирование, определение индексов локализации, концентрации, контрастности, дисперсии и др.

При выделении социально-экономических районов широко применяется гравитационный метод - анализ социально-экономического тяготения к ядрам районообразования.

Процесс районообразования наиболее эффективно осуществляется двумя способами одновременно: "сверху вниз" и "снизу вверх". Каждый из способов разбивается на несколько этапов. При районировании "снизу вверх" вышеназванные авторы выделяют следующие этапы, которые были взяты за основу в данном исследовании:

---

[1] *Воронин В.В., Шарыгин М.Д.* Социально-экономическая география на рубеже тысячелетий... 1998. С. 48. (175)

[2] Там же. (175)

"1) определение территориальных "ареалов" человеческой деятельности в конкретных поселениях;

2) выявление ядер социально-экономического тяготения;

3) определение степени тяготения периферии к ядрам, выявление интеграционных процессов человеческого бытия;

4) проведение границ районов;

5) проверка объективности выделенных границ;

6) исследование структуры, функций и процессов социально-экономического развития регионов"[1].

Социально-экономическое районирование осуществляется с целью совершенствования территориального управления, в котором повышение благополучия людей является в конечном итоге важнейшей составляющей.

1.3. Принципы и факторы, влияющие на административно-территориальное устройство, и правовые вопросы его регулирования

1.3.1. Принципы административно-территориального устройства

Принцип (от лат. principium - начало, основа) - 1) основное исходное положение какой-либо теории, учения, науки, мировоззрения, политической организации; 2) внутреннее убеждение человека, определяющее его отношение к действительности, нормы поведения и деятельности; 3) основа устройства или действия какого-либо прибора, машины и т.п.

Из работ послесоветского периода принципы АТУ одним из первых[2] сформулировал А.С. Саломаткин:

"1) территориальная смежность единиц АТУ - отсутствие или сведение к минимуму эксклавов - частей, отделенных от основной территории коридорами или естественными барьерами;

---

[1] *Воронин В.В., Шарыгин М.Д.* Социально-экономическая география на рубеже тысячелетий... 1998. (175)

[2] Эти же принципы описаны: *Колосов В.А., Мироненко В.А.* Геополитика и политическая география: Учеб. для студентов вузов. 2-е изд., испр. и доп. М., 2005. С. 468-469. (756)

2) компактность этих единиц (измеряется множеством специально разработанных показателей);

3) пропорциональность. Число единиц АТУ каждого ранга должно вписываться в "коридор" оптимальности; их различия по площади, людности, хозяйственному потенциалу не должны быть слишком велики; в то же время АТУ должно соответствовать уровню хозяйственной освоенности и плотности населения территории;

4) преемственность. Границы АТУ должны по возможности не нарушать сложившихся границ, что сохраняет налаженную инфраструктуру, в том числе систему коммуникаций, обеспечивает сопоставимость информации;

5) соответствие членению территории в общественном сознании. Заведомо искусственные границы, без учета исторических традиций и культурных различий, будут отвергнуты населением или по меньшей мере нанесут ущерб социальной стабильности; из этого вытекает, что любые реформы могут быть эффективными только тогда, когда проводятся демократическим путем (в том числе путем "саморайонирования" населения);

6) единицы АТУ и их центры должны иметь необходимую "критическую массу" для обеспечения финансовой базы органов самоуправления, а также обеспечения населения подобающим набором услуг (в других странах с более развитой социальной и транспортной инфраструктурой административный центр часто размещается не в главном хозяйственном центре, а в среднем или даже малом городе, но для нашей страны, несмотря на издержки сверхцентрализации городской жизни, это дело будущего);

7) взаимодополняемость внутренней структуры АТЕ высших рангов. Соблюдение пропорций между районами бедными и богатыми, узкоспециализированными или обладающими разнообразными функциями обеспечивает социальную справедливость, равную для всех граждан доступность важнейших социальных услуг, повышает кризисоустойчивость хозяйства;

8) гибкость и адаптивность. АТУ должно относительно легко приспосабливаться к изменениям в обществе, например, учитывать перспективы освоения новых ресурсных районов, миграций, рост городских центров"[1].

Общими принципами АТУ, или основными теоретическими положениями, образно выражаясь, "пригодными для всех времен и народов", по нашему мнению, являются восемь следующих принципов[2]:

1. Число видов (типов) АТО на одном территориальном уровне должно стремиться к минимуму.

2. Четкая иерархия АТО, когда АТО не могут находиться в двойном подчинении.

---

[1] *Саломаткин А.С.* Административно-территориальное устройство Российской Федерации (вопросы теории и практики). М., 1995. С. 159-160. (214; 4.2)

[2] При разработке использовались высказывания А. Разоренова на форуме сайта "Территориальное устройство России" в 2003 г. (см.: http://terrus.ru/cgi-bin/forum/ultimatebb.cgi?ubb=get_topic&f=14&t=000003).

3. Оптимальная геометрическая форма АТО.

4. Территориальное тяготение нижестоящих центров АТО к его административному центру или конкурентоспособность центра.

5. Приближение административного центра к геометрическому центру АТО.

6. Оптимальность управления АТО: число нижестоящих АТО должно быть в пределах управляемости (от 7 до 37) и стремиться к оптимальному (19).

7. Минимальные различия между АТО одного уровня в основных ресурсных и социально-экономических показателях.

8. Самообеспеченность (самодостаточность, самоокупаемость) АТО.

Теперь остановимся на каждом из принципов подробнее.

1. *Число видов (типов) АТО на одном территориальном уровне должно стремиться к минимуму*

Нынешнее федеративное устройство РФ является типичным примером нарушения этого принципа, когда в Конституции (ч. 1, ст. 5) зафиксированы шесть (!) разных наименований равноправных субъектов Федерации. Обычно в странах имеется два вида АТО высшего уровня: провинции и столица. Иногда к ним добавляются территориальные автономии или территории с особым статусом (к примеру, островные).

Типичным примером для регионов РФ является наличие двух видов АТО: городов регионального подчинения и районов. Для отдельных регионов характерно наличие 3-го - автономных округов и 4-го типа подведомственных АТО - *закрытых административно-территориальных образований* (ЗАТО). ЗАТО в свою очередь бывают трех видов: города, поселки городского типа и сельские поселки. Города регионального подчинения подразделяются на имеющие районное деление (как правило, региональные центры) и не имеющие его. Районы можно подразделить на чисто сельские и смешанные, т.е. имеющие в своем составе городские населенные пункты: города районного подчинения или поселки городского типа. На практике наличие каждого дополнительного типа АТО приводит к усложнению управления, для чего необходимо или увеличивать число сотрудников, курирующих работу подведомственных АТО, или сокращать число самих подведомственных АТО (А1 - по Разоренову). В то же время дополнительные виды АТО, как, например, ЗАТО, города с районным делением или городские населенные пункты в районах - это свидетельство определенного уровня развития системы расселения, что безусловный плюс.

2. *Четкая иерархия АТО, когда АТО не могут находиться в двойном подчинении*

По всей вертикали АТУ АТО должно быть подчинено только одному вышестоящему АТО, в состав которого входит. Редчайшим исключением из этого принципа является "матрешечная" форма субъектов РФ, когда автономные округа, являясь в соответствии с ч. 1 ст. 5 Конституции РФ самостоятельными и равноправными субъектами Федерации, в то же время входят в состав другого субъекта Федерации[1]. После 1 марта 2008 г. таких автономных округов в РФ осталось три: Ненецкий в составе Архангельской области, Ханты-Мансийский - Югра и Ямало-Ненецкий в составе Тюменской области (А2).

3. *Оптимальная геометрическая форма АТО*

Теоретически такой фигурой является круг, практически - правильный шестигранник[2]. Этот принцип подтверждается тем, что хотя в мире, по-видимому, и не найдется ни одного АТО в виде абсолютно правильного шестигранника (даже шестигранные пчелиные соты отклоняются от правильной формы), но *число пограничных АТО при их значительной выборке в среднем приближается к шести*. По этому принципу оптимальное отношение "длины" к "ширине" АТО должно стремиться к 1 (А7).

Эксклавные территории и экстерриториальные образования являются явным нарушением этого принципа, поэтому их наличие должно быть сведено к минимуму. Каждый конкретный случай эксклава должен быть предметом персонального рассмотрения и учета (А4). В определенных случаях возможно законодательное запрещение создания эксклавных (анклавных) АТО или их частей.

4. *Территориальное тяготение нижестоящих центров АТО к его административному центру или конкурентоспособность центра* (А3)

От любой точки АТО должно быть ближе к своему центру АТО, чем к соседнему. В упрощенной форме, поддающейся сплошной проверке, этот принцип можно сформулировать так: от любого нижестоящего центра АТО должно быть ближе к своему центру АТО, чем

---

[1] Подобный пример в других странах существует по полукантонам в Швейцарии (см.: Государственно-территориальное устройство России: Экономические и правовые основы / Отв. ред. А.Г. Гранберг, В.В. Кистанов. М., 2003. С. 214). (549).

[2] *Хаггет П.* Пространственный анализ в экономической географии: Пер. с англ. М., 1968. (227)

к соседнему. Здесь в первую очередь необходимо учитывать конкретные виды транспорта и путей сообщения в рассматриваемый период времени. Однако на перспективу следует учитывать и возможные изменения, исходя из теоретически наиболее прямых расстояний по карте.

5. *Приближение административного центра к геометрическому центру АТО*

"Эффективность центра" - административный центр АТО в идеале должен находиться в геометрическом центре АТО.

Три последних (3-5) принципы обеспечивают один общий: "максимальное приближение территориальных органов власти и управления к населению и хозяйству"[1].

6. *Оптимальность управления АТО: число нижестоящих АТО должно быть в пределах управляемости (от 7 до 37) и стремиться к оптимальному (19)*

Это важнейший сформулированный нами принцип[2], на котором следует остановиться подробнее. Сложность управляемости территорий зависит от двух показателей: числа уровней управленческой иерархии ("вертикаль") и числа единиц на каждом уровне ("горизонталь"). Между данными уровнями существует объективное противоречие. Для вертикальной системы управления важно сокращение звенности разнопорядковых АТО. Но это может привести к увеличению числа АТО на каждом территориальном уровне, в котором действует принцип оптимальности числа нижестоящих АТО с минимальными и максимальными ограничениями.

Попробуем определить эти пределы, а также оптимальное значение числа нижестоящих территориальных единиц управления, исходя из того, что "самой рациональной формой регионов, обеспечивающей сплошное "замощение" территории, является кристаллеровская система правильных многоугольников"[3].

При рассмотрении любых территорий основная задача сводится к эффективному разделу сфер влияния конкурирующих центров.

---

[1] Государственно-территориальное устройство России... / Отв. ред. А.Г. Гранберг, В.В. Кистанов. 2003. С. 67. (549)

[2] *Шишков М.К.* Проблемы совершенствования административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации... 1999. (555; 1.3)

[3] *Хаггет П.* Пространственный анализ в экономической географии. 1968. С. 10. (227)

Эффективность при этом определяется как *эффективность перемещений*, измеряемая расстоянием от центра до периферийных частей территории, и *эффективность границ*, измеряемая их периметром, который должен быть минимальным.

При практическом использовании этих критериев минимальности важную роль имеют следующие геометрические принципы:

1) формы правильных многоугольников экономичнее, чем неправильных. Чем больше разница в длине смежных сторон прямоугольника, тем он менее экономичен как с точки зрения доступности до центра, так и по длине периметра;

2) круг - самый экономичный из всех многоугольников, однако кругами невозможно полностью покрыть ("замостить") всю территорию;

3) шестиугольники - это такие правильные многоугольники, которые позволяют в максимальной степени "замостить" данную площадь, минимизируя при этом расходы на перемещение и поддержание границ. То есть при этом сохраняется в наибольшей степени преимущество круга[1]. И хотя практически возможно не найти ни одного правильного шестиугольника среди стран и регионов, но при достаточно большой выборке число пограничных одноуровневых АТО приближается к шести.

Теперь рассмотрим территориальную структуру региона как ядро, или центр, территориальной системы и три уровня ареалов тяготения к нему (периферийных районов): ближний, средний и дальний[2]. Наложив или "замостив" правильными шестиугольниками все уровни указанной территориальной структуры, получаем, что в центре вместе с ближним окружением получается 7 нижестоящих административных единиц, со вторым (среднем) уровнем - 19 и с третьим (дальним) - 37 единиц (см. прил. 3).

Естественно, не следует преувеличивать значение указанных рамок. На сложность управления влияет достаточно много факторов, о которых подробнее будет сказано ниже. Это физико-географические особенности местности (рельеф, речная сеть, островное положение и т.д.), исторические особенности, которые тесно переплетаются с национальными особенностями местности, развитие дорожной сети и

---

[1] *Хаггет П.* Пространственный анализ в экономической географии. 1968. С. 67. (227)

[2] *Воронин В.В., Шарыгин М.Д.* Социально-экономическая география на рубеже тысячелетий... 1998. С. 57. (175)

средств связи, а также степень различий в функциях, выполняемых нижестоящими звеньями территориального управления.

Последний фактор учитывается при определении нормы управляемости в производстве следующим образом:

"Экспертным путем установлено, что имеется три основных варианта численности работников (служащих, ИТР, рабочих), непосредственно подчиненных одному руководителю: 4-7 - подчиненные выполняют разные функции; 8-20 - подчиненные выполняют сходные функции; 21-40 - подчиненные выполняют одинаковые функции.

Норма управляемости для руководителей высшего ранга составляет 4-11 человек. С переходом к более низким уровням управления норма управляемости возрастает в 2-4 раза"[1].

Максимальные значения при различных функциях в системах управления производством (7, 20 и 40) очень близки с определенными нами значениями для территориальных систем (7, 19 и 37).

Анализ состава АТО как в зарубежных государствах, так и в России на разных исторических этапах ее развития показывает, что при очень широком диапазоне числа рассматриваемых АТО в целом подтверждаются вышеуказанные пределы числа административных единиц. Так, более 78% стран имеют число АТО от 7 до 37, а среднее число АТО по странам мира, рассчитанное по четырем разным источникам, составляет 18[2].

Среднее число АТО второго порядка по 149 странам мира составляет 15,8[3], по странам Европы - 23, в том числе в Украине и Белоруссии среднее число городов и районов в области совпало и составляет как раз по 19[4].

Все это позволяет сделать следующий вывод: для любой территориальной структуры (АТО) число нижестоящих уровней теоретически должно находиться в пределах от 7 (центр с ближайшим окружением) до 37 (центр с тремя уровнями окружения). Следовательно, оптимальное число нижестоящих территориальных единиц можно определить как промежуточный между ними уровень, охватывающий центр с ближним и средним окружениями (19 АТО).

---

[1] Теория управления социалистическим производством / Под ред. О.В. Козловой. 2-е изд. М., 1983. С. 171.

[2] К таким же результатам пришел Р.Ф. Туровский (см.: *Туровский Р.Ф.* Политическая регионалистика: Учеб. пособие для вузов. М., 2006. С. 134. (1053)).

[3] Administrative Divisions of Countries. 2003-2009. Режим доступа: http://statoids.com.

[4] Рассчитано по справочнику-каталогу "Страны мира" на сайте "Территориальное устройство России". (670)

Эти числовые пределы близки к разбросу и средним значениям по числу воспитанников в группе детского сада, учеников в школьном классе или студентов вуза в группе. Так, например, среднее число учеников, приходящихся на одного учителя в начальных классах, по 66 странам мира составляет 21: от 10 в Венгрии, Италии, Нидерландах и Швеции до 72 в Эфиопии, а в России -17[1].

И еще. Каждому приходилось сталкиваться с правилом "одной страницы": при размещении табличной информации всегда возникает желание уместить таблицу и по числу строк (фамилии, предприятия, регионы и т.д.), и по числу столбцов (показатели) на одной бумажной или экранной странице. Если страницу приходится переворачивать ("прокручивать"), то возникает задержка с принятием решения по данной информации. А разброс числа строк в зависимости от размера шрифта и самого листа (экрана ПК) также находится примерно в пределах 15-35.

А если от этих ограничений уйти слишком далеко, то происходит следующее. В период Гражданской войны и хозяйственной разрухи, предшествующий административной реформе 1923-1929 гг., число губерний в РСФСР стало превышать 90. Вот как описана ситуация с управляемостью в ту пору:

"Для центра же последние (губернии. - *М.Ш.*) создают осложнение работы и чрезвычайное разбухание наркоматов, которое все же не разрешает положение вещей, так как число вопросов, затрагиваемых многочисленными губерниями лично и письменно, настолько громадно, что даже молчанию, последовавшему на некоторые запросы, не приходится удивляться"[2].

В середине 80-х гг. XX в. один из ответственных работников Госплана РСФСР признался автору этих строк в частной беседе, что отчеты с мест (73 АТО) никто полностью не читает: они складываются в шкафах в коридоре и оттуда выборочно берутся для примеров при подготовке докладов руководству.

А вот пример сравнительно недавнего прошлого:

"В настоящее время его (Центрального банка России. - *М.Ш.*) структура такова: "наверху" центральный аппарат... и "снизу" - 83 территориальных управления ЦБ... При соотношении 1:83 двухступенчатая структура слишком громоздка: ею почти невозможно эффективно управлять, сложно аккумулировать и обрабатывать разнородную информацию с мест. Трудно учесть и все нюансы различных регионов... Од-

---

[1] Россия и страны мира, 2008: Стат. сб. / Росстат. М., 2008. Табл. 5.21. Численность учащихся и студентов на различных ступенях образования в 2005/06 учебном году.

[2] *Анофриев И.Д.* Принципы районирования. Вологда, 1923. С. 17.

нако пока ЦБ пытается объять необъятное. А в результате многие вопросы территориальных управлений не находят ответа у ЦБ, или же его решения принимаются без учета практических реалий"[1].

Сходство между этими примерами разительное.

7. *Минимальные различия между АТО одного уровня в основных ресурсных и социально-экономических показателях*

Отношение численности населения в различных субъектах государства не должно превышать некоторой величины N (А5).

Следует различать:

1) общие (объемные, стоимостные и натуральные) показатели, прежде всего численности населения, а также валовой региональный продукт, налоговые отчисления, доходы и расходы бюджета и т.д. Исходя из приоритетности показателя численности населения при формировании АТУ, возможно на уровне законодательства или нормативных актов установить предельную величину различий между максимальной и минимальной численностью населения однопорядковых АТО. Здесь уместно вспомнить опыт административной реформы Екатерины II (1775 г.), по которой "дабы губерния порядочно могла быть управляема, полагается в оной иметь от 300 до 400 тыс. душ"[2].

Но, кроме общих количественных пределов в численности населения, из этого принципа вытекает необходимость стремиться к более однородному национальному составу населения каждого АТО;

2) качественные различия, прежде всего, по уровню жизни населения, а также в уровне производства, к примеру, по производительности труда в промышленности или сельском хозяйстве при наличии сопоставимой структуры производства.

8. *Самообеспеченность (самодостаточность, самоокупаемость) АТО*

Принцип можно сформулировать так: доходы, поступающие в бюджет АТО, должны покрывать расходы, вытекающие из функций, возложенных на властные структуры данного АТО, а это *превышение доходов бюджета АТО над расходами.*

Отсюда вытекает необходимость наличия определенного минимума населения (при нормальной половозрастной структуре) для обеспечения выполнения нормативно определенных функций управ-

---

[1] Можно ли объять необъятное // Экономика и жизнь. 1993. № 11. С. 7.

[2] Учреждение о губерниях. 7 ноября 1775 г. Режим доступа: http://historydoc.edu.ru/catalog.asp?cat_ob_no=&ob_no=12797.

ления для данного уровня АТО и налоговых поступлений для их реализации. Численность населения одного субъекта не должна быть ниже некоторой величины М (за исключением быть может эксклавных территорий, если они выделяются отдельно) (А6).

1.3.2. Факторы административно-территориального устройства

Фактор (от лат. factor - делающий, производящий) - причина, движущая сила какого-либо процесса, явления, определяющая его характер или отдельные его черты.

Факторами, влияющими в настоящее время и в перспективе на АТУ в РФ, по нашему мнению, являются:

1) естественные или природно-географические (физико-географические) (рельеф, речная сеть, форма береговой линии, природное зонирование, экологические условия - роза ветров и т.п.);

2) исторические (Румыния и Молдавия - один народ, две страны; Западная часть Оренбургской области - бывшие уездные центры Самарской губернии);

3) национально-религиозные (этнические и конфессиональные) (сербы - хорваты - боснийцы; грузины - аджарцы);

4) экономические (экономическое единство территории; экономическое районирование или хозяйственная специализация территории; развитие транспорта и связи).

На территории субъекта должно располагаться не менее Р промышленных центров (наличие "ядра") (В2);

5) демографические (расселение населения; городское и сельское население; роль городов; естественный и механический приток (убыль) населения);

6) социальные (уровень развития сферы обслуживания);

7) политические ("…последовательное осуществление задач реальной демократии, местного самоуправления, создание условий для активного участия граждан в управлении государственными и общественными делами"[1]).

Наиболее подробно факторы АТУ, на наш взгляд, описаны в работе "Территориальное управление в России: теория, история, совре-

---

[1] Государственно-территориальное устройство России... / Отв. ред. А.Г. Гранберг, В.В. Кистанов. 2003. С. 67. (549)

менность, проблемы и перспективы"[1], где данному вопросу А.В. Усягиным посвящена гл. 1.1 "Факторы формирования территориальных объединений" (1.1.1. Природно-географические факторы; 1.1.2. Социально-экономические факторы; 1.1.3. Социально-политические факторы).

Безусловно, численность населения является основным фактором, влияющим на АТУ. На этот показатель ориентируются в первую очередь при проведении реформ АТУ: начиная от екатерининского "Учреждения о губерниях" (1775 г.) до административной реформы советского периода на основании теоретических разработок Госплана (1920-е гг.). Однако неудачи как той, так и другой реформ или отступления от намечаемых параметров только подтверждают необходимость более гибкого подхода при реформе АТУ, в частности, учета показателей численности населения.

1.3.3. Взаимосвязь, сходства и различия социально-экономического районирования и административно-территориального устройства

Одним из основных принципов, на которых основано экономическое районирование, считается административный, обеспечивающий единство административных образований, входящих в экономический район, - в узком смысле слова и наличие единого органа управления в границах экономического района - в широком смысле слова.

Единство *в широком смысле слова* имеет место в случае, когда границы одного экономического района полностью совпадают с границами одного АТО. Примерами такого рода являлись Белоруссия и Казахстан в период вхождения их в состав СССР. Тогда каждая из данных союзных республик образовывала отдельный крупный (или основной) экономический район.

В настоящее время лишь один из субъектов РФ формально совпадает с экономическим районом - Калининградская область[2], что далеко не бесспорно. Поэтому говорить о "единстве экономического районирования и территориального политико-административного

---

[1] *Усягин А.В., Шишков М.К.* Территориальное управление в России: теория, история, современность, проблемы и перспективы. 2006. (930)

[2] Общероссийский классификатор экономических регионов ОК 024-95 (ОКЭР). 1997. (832)

устройства страны"[1] необходимо лишь *в узком смысле слова*, имея в виду, что границы экономических районов проходят по границам АТО, или, например, одна область не может быть поделена между различными экономическими районами.

На наш взгляд, следует согласиться в определенной степени с высказыванием, что

"осуществить единство административного и экономико-географического районирования на деле, это строить сетку АТЕ (политико-административных и хозяйственно-административных, в том числе крупных экономических районов) на основе данных экономико-географического районирования, не забывая в то же время о других требованиях и принципах административного районирования"[2].

Однако в настоящее время экономическое районирование не может выступать в качестве главного критерия для определения границ АТО, как, впрочем, на практике оно не стало им и при советской власти, несмотря на декларируемые идеи. Фактически более важным критерием для определения границ современных регионов - субъектов РФ в 20-е гг. прошлого века стал национальный фактор.

Важнейшей отличительной чертой АТУ от экономического районирования является обязательное *наличие центра АТО*, функции которого в экономическом районе практически отсутствуют, так как нет единых органов управления. Тем не менее, еще со времен существования крупных госплановских краев и областей (с 1923 г.), а потом и укрупненных совнархозов (1962-1965 гг.) в крупных экономических районах России выделялся город, в котором сосредоточивались органы межрегионального управления[3], т.е. охватывающие несколько регионов (субъектов федерации, областей). Именно отголосками тех эпох являются примеры, когда в отдельных экономических районах имеются два центра, выполняющих межрегиональные функции управления (Поволжский - Самара и Саратов, Восточно-Сибирский - Красноярск и Иркутск). Можно привести пример, когда "конкурентом" является межрегиональный центр другого экономического района (Архангельск - Санкт-Петербург).

---

[1] Экономическая география России: Учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальностям экономики и управления / Под ред. Т.Г. Морозовой. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 262. (935)

[2] *Богушевич И.М.* О взаимосвязи административного и экономического районирования СССР (1926-1929 гг.): Автореф. дис. ... канд. экон. наук. Л., 1967. С. 21.

[3] "Межрегионального" с современных позиций, а в советский период крупный экономический район как раз и рассматривался в качестве "региона".

На территориальное устройство оказывают влияние также *исторические* особенности, которые тесно переплетаются с *национальными* особенностями местности.

1.3.4. Влияние государственного управления и местного самоуправления на территориальное устройство

АТУ РФ - сложное структурное явление, имеющее несколько уровней организации. Оно предстает как совокупность видов АТО и структурных связей между ними. В данной связи необходимо определить влияние государственного управления и местного самоуправления на АТУ.

Важнейшее методологическое значение в исследовании территориальных проблем государства имеет понимание государства как сложной территориальной системы, характеризующейся, с одной стороны, многообразием, с другой - единством и взаимосвязью составляющих ее элементов[1].

Строение данной системы обеспечивает реализацию государственной власти на всей территории страны, служит пространственной основой построения системы органов публичной власти в государстве, определения и реализации их компетенции.

В качестве наиболее общего термина, охватывающего внутреннее строение, структуру государства как территориального образования, - понятие территориальной организации государства.

Структура территориальной организации в значительной мере определяется формой государственного устройства страны. Россия является федеративным государством, что предполагает разграничение государственно-властных полномочий между двумя субъектами территориальной организации: РФ в целом и субъектами Федерации.

Вместе с тем следует отметить, что территориальный фактор играет важнейшую роль не только при организационном оформлении системы органов власти, но и в процессе их деятельности. Если для институциональной стороны публичной власти значение территориального деления заключается в определении пространственной сферы (территориальных границ, пределов) деятельности органов вла-

---

[1] *Бабурин С.Н.* Территория государства. Правовые и геополитические проблемы. М., 1997. (165)

сти, то в функциональном аспекте территория определяет содержание процесса реализации властных полномочий[1].

Таким образом, АТУ РФ обеспечивает комплексную, стабильную, организационно-функциональную взаимосвязь публичной власти и территориального деления субъекта РФ.

Одна из ключевых проблем понятия АТУ заключается в определении трех звеньев сложившейся на сегодня в России системы публичной власти - два уровня государственной власти (федеральной и субъектов РФ) и местное самоуправление, выделенное из системы государственной власти.

Соответственно, сложилось три подсистемы органов публичной власти: федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления.

Проблема соотношения АТУ субъекта РФ с территориальной организацией системы федеральных органов государственной власти связана с разграничением компетенции между РФ и ее субъектами в данной сфере правового регулирования.

Есть все основания рассматривать объективную и глубокую взаимосвязь с построением системы федеральных государственных органов в субъекте РФ в качестве существенного признака АТУ РФ.

Несколько в иной плоскости предстает проблема соотношения АТУ с территориальной организацией местного самоуправления.

Местное самоуправление в РФ - признаваемая и гарантируемая Конституцией самостоятельная и 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.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"[2] (ФЗ № 131) уточняет общую конституционную норму о территориальной организации местного самоуправления и позволяет выделить два существенных момента, связанных с соотношением правового регулирования территориальной основы местного самоуправления и АТУ РФ.

Во-первых, закрепляя лишь самые общие принципы определения территорий местного самоуправления, ФЗ № 131 относит установле-

---

[1] *Калинин С.П.* Административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации: Монография. Омск, 2001. (241)

[2] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ. (486)

ние и изменение порядка образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований, установление и изменение их границ и наименований к компетенции органов государственной власти субъектов РФ (п. 11 ст. 5 ФЗ № 131).

Во-вторых, при перечислении возможных территорий муниципальных образований в ФЗ № 131 указываются территориальные единицы, традиционно составляющие общее территориальное деление субъектов РФ, являющееся территориальной основой организации и деятельности не только органов местного самоуправления, но и органов государственной власти[1].

АТУ субъекта РФ, как нами уже указывалось выше, оно представляет собой совокупность видов АТО и структурных связей между ними. Элементами АТУ субъекта РФ являются наименование вида АТО (район, сельское поселение, город и т.д.) и совокупность государственно-правовых признаков, характеризующих соответствующий вид АТО.

Общепризнанно, что *чем больше прав у АТО, тем меньше их число (и наоборот).* Это можно объяснить с точки зрения бюджетной обеспеченности - более крупные территории, имея большие возможности по доходам бюджета, могут взять на себя и больший объем финансирования. Другими словами, район, составляющий, например, 10-15% от численности населения области, в состоянии взять на себя решение гораздо большего числа вопросов, чем район, на который приходится лишь 2-3% населения. Это предположение подтверждается тем, что государства, имеющие федеративную форму управления, имеют, как правило, более крупные АТУ, чем унитарные.

Принцип разделения властей и связанная с этим понятием *демократизация в управлении территорией* делают в России первые шаги. Развитие местного самоуправления напрямую влияет на АТУ. Современное состояние органов местного самоуправления в России характеризуется очень узким участием в них населения.

Так, например, число депутатов в городе Самаре, составлявшее до 1990 г. 500 чел. в горсовете и примерно по 150 чел. в каждом из 9 районов, сократилось в 1990-1993 гг. до 200 чел. в горсовете и 75 чел. в районах, а с декабря 1993 г. - до 18 чел. в городской Думе при полной ликвидации депутатов в районах. В августе 2009 г. число

---

[1] *Васильев В.И.* Местное самоуправление: Учеб. и науч.-практ. пособие. М., 2000. С. 139. (413)

депутатов в Самарской городской Думе составляет 35 чел., в областной (губернской) Думе - 45 чел.

Подлинное развитие местного самоуправления способствует передаче управленческих функций на нижестоящие уровни, для чего необходимо:

- увеличение числа депутатов во всех органах местного самоуправления и расширение их полномочий;
- обязательное избрание старост во всех сельских населенных пунктах, независимо от численности населения;
- передача старостам частично полномочий работников аппарата сельских администраций;
- установление в каждом населенном пункте, где отсутствуют органы местного самоуправления, государственного флага РФ.

1.3.5. Правовые основы административно-территориального устройства России

Прежде чем назвать действующее федеральное законодательство России по вопросам АТУ, следует напомнить о законе 1992 г. о моратории на изменение АТД на 1992-1995 гг. Принятие данного закона было связано с осетино-ингушским конфликтом в Пригородном районе Северной Осетии после принятия закона о реабилитации репрессированных народов. Законом предусматривалось (ст. 1):

"В течение переходного периода:

подготовить и осуществить необходимые правовые и организационные мероприятия, направленные на разрешение спорных территориальных вопросов только путем согласования интересов сторон на основе действующего законодательства;

разработать законодательные акты Российской Федерации о границах в Российской Федерации и о порядке решения вопросов, связанных с изменением государственно-территориального и административно-территориального деления Российской Федерации"[1].

Следует также напомнить о подготовленном в 1993 г. проекте закона РСФСР об АТУ, принятию которого помешали события сентября-октября 1993 г., закончившиеся насильственной ликвидацией всей советской системы законодательной и представительной власти в стране.

---

[1] Об установлении переходного периода по государственно-территориальному разграничению в Российской Федерации: Закон РФ от 3 июля 1992 г. № 3198-1. (95)

С принятием Конституции РФ 12 декабря 1993 г.[1] начался новый этап в законодательстве по АТУ. Здесь решающее значение имеет тот факт, что вопросы АТУ не отнесены ни к вопросам федерального значения (ст. 71 Конституции РФ), ни к вопросам совместного ведения Федерации и ее субъектов (ст. 72).

"В Конституции России не упоминается сам термин "АТУ" или "АТД". Кроме того, как в современной России, так и в РСФСР не было и нет специального федерального закона, относящегося к регулированию АТУ.

Последним нормативным документом советского периода, сохраняющим юридическую силу, в части, не противоречащей действующему законодательству, является Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. "О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР"[2], содержащий соответствующее положение.

<...>

Данное Положение охватывает ограниченный круг вопросов, имеющих, главным образом, чисто процедурный характер. Кроме того, и это, пожалуй, самое главное, оно чрезвычайно устарело и не отвечает условиям и потребностям современного развития. Все же остальные вопросы правового регулирования административно-территориального устройства формально входят сейчас в исключительную компетенцию субъектов Российской Федерации"[3].

Федеративное устройство России закреплено в Конституции 1993 г., где в ч. 1, ст. 5 гл. 1 "Основы конституционного строя" перечислены все шесть наименований видов субъектов РФ: "Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - равноправных субъектов Российской Федерации".

В гл. 3 "Федеративное устройство" ч. 1, ст. 65 Конституции РФ в алфавитном порядке перечислены все 83 субъекта Федерации по каждому виду, начиная с республик и заканчивая автономными округами: 21 республика, 9 краев, 46 областей, 2 города федерального значения, 1 автономная область и 4 автономных округа.

Согласно Конституции (ст. 66), республики имеют свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеют свой устав и за-

---

[1] Конституция Российской Федерации. (102)

[2] Положение о порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР: Утв. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1982. № 34. Ст. 1271. (105)

[3] *Саломаткин А.С.* Административно-территориальное устройство Российской Федерации... 1995. (214; 4.3)

конодательство. Таким образом, в отличие от других государств, в России сложилась асимметричная форма федерализма: республики обладают большим объемом прав, чем края, области, города, автономные области и автономные округа в их взаимоотношениях с центром.

В ст. 12 гл. 1 "Основы конституционного строя" Конституции РФ указано, что "в РФ признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти". Местное самоуправление также рассматривается отдельно в гл. 8 Конституции. Здесь неоднократно подчеркивается самостоятельность органов местного самоуправления в решении широкого круга вопросов местного значения, таких как управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, осуществление охраны общественного порядка и др.

Следующим правовым вопросом является установление АТУ субъекта РФ, которое регулируется региональным (субъектов Федерации) законодательством[1].

Наряду с монографией А.С. Саломаткина, правовым вопросам АТУ субъектов РФ посвящена монография С.П. Калинина[2]. Однако необходимо иметь в виду, что после их издания (1995 и 2001 гг.) произошли изменения в законодательстве по АТУ. Прежде всего, они касаются местного самоуправления в целом и его территориальных основ, в частности, в связи с принятием ФЗ № 131.

К действующим федеральным законам, имеющим отношение к вопросам АТУ, следует отнести:

1. Закон РФ "О закрытом административно-территориальном образовании"[3].

Закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО) - закрытые для свободного посещения города и поселки в РФ. После распада СССР список ЗАТО был рассекречен, и по ним

---

[1] См.: Законы субъектов Российской Федерации по административно-территориальному устройству и территориальным основам местного самоуправления РФ, принятые в 2004-2005 гг. / Сост. Н.В. Колпаков, ред. М.К. Шишков. 2006. (978)

[2] *Калинин С.П.* Административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации. 2001. (241)

[3] О закрытом административно-территориальном образовании: Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 (в ред. от 22 авг. 2004 г.). (645)

был принят специальный закон, который затем несколько раз изменялся. В соответствии с указанным законом конкретный перечень ЗАТО определяется и также периодически изменяется постановлениями Правительства РФ[1]. Общее число ЗАТО составляет свыше 40, примерно половина из них города, а вторая - поселки городского типа (пгт), но есть и два сельских населенных пункта: п. Видяево в Мурманской области и поселок Михайловский в Саратовской области.

2. Федеральный закон "О наименованиях географических объектов"[2].

К числу географических объектов, подлежащих правовому регулированию, относятся основные понятиями физической географии: материки, океаны, моря, заливы, проливы, острова, горы, реки, озера, ледники, пустыни и иные природные объекты. Сюда же относятся все виды АТО и населенных пунктов: республики, края, области, города федерального значения, автономные области, автономные округа, города и другие поселения, районы, а также железнодорожные станции, морские порты, аэропорты и подобные им объекты.

Примером реализации данного закона могут служить федеральные законы "О переименовании города Новгорода - административного центра Новгородской области в город Великий Новгород" от 11 июня 1999 г. № 111-ФЗ, "О переименовании города Скалистый Мурманской области, расположенного в пределах ЗАТО Скалистый, в город Гаджиево" от 25 февраля 1999 г. № 38-ФЗ.

3. Федеральный Конституционный закон "О порядке принятия в РФ и образования в ее составе нового субъекта РФ"[3].

В соответствии с данным законом произошли изменения в составе регионов (субъектов Федерации): их число сократилось с 89 до 83[4].

4. Федеральный закон РФ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

---

[1] См., например: Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов: Постановление Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 508.

[2] О наименованиях географических объектов: Федер. закон от 18 дек. 1997 г. № 152-ФЗ. (527)

[3] О порядке принятия в РФ и образования в ее составе нового субъекта РФ: Федер. Конституц. закон от 17 дек. 2001 г. № 6-ФКЗ (в ред. от 31 окт. 2005 г.). (16)

[4] Подробнее см. п. 3.4.2. Изменения в федеративном устройстве России: укрупнение регионов.

Закон в определенной степени восполнил отсутствующий общероссийский закон по АТУ, так как в нем были подробно раскрыты вопросы территорий муниципальных образований.

В гл. 2 "Принципы территориальной организации местного самоуправления" данного закона закреплены виды городских и сельских поселений (ст. 10), принципы, в соответствии с которыми устанавливаются и изменяются границы муниципальных образований (ст. 11), порядок изменения границ муниципальных образований (ст. 12).

В ст. 2 ФЗ № 131 определены основные разновидности муниципальных образований, которые в большинстве своем являются АТО, хотя границы муниципальных образований не всегда совпадают с границами АТО. Так, в соответствии с п. 6 ст. 11 указанного закона в состав территории сельского поселения (разновидность муниципального образования) могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1 тыс. чел. (для территории с высокой плотностью населения - более 3 тыс. чел.) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1 тыс. чел. каждый (для территории с высокой плотностью населения - менее 3 тыс. чел. каждый).

Также в гл. 5 ФЗ № 131 приведены формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления: местный референдум; муниципальные выборы; голосование по отзыву депутата; сход граждан; правотворческая инициатива граждан; территориальное общественное самоуправление; публичные слушанья; собрание граждан; конференция граждан и др.

Наибольший интерес из перечисленных форм представляет ТОС - самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения (ст. 27 ФЗ № 131). Границы территории, на которой осуществляется ТОС, устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения, проживающего на данной территории. ТОС может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома, многоквартирный жилой дом, жилой микрорайон, сельский населенный пункт, не являющийся поселением, иные территории проживания граждан.

По вопросам правового регулирования АТУ и их взаимоотношениям с территориальными основами местного самоуправления после

принятия ФЗ № 131 необходимо обратить внимание, прежде всего, на работы В.И. Васильева[1], А.Н. Дементьева, В.А. Лапина и В.Я. Любовного[2], Н.С. Тимофеева[3] и др.

К территориям с особым правовым режимом, кроме ЗАТО, следует отнести свободные экономические зоны и анклавы. Эти вопросы наиболее полно отражены в монографии С.Н. Бабурина[4] и учебном пособии Ю.А. Симагина[5], некоторые данные из которых приводятся далее.

В пределах некоторых субъектов РФ наблюдается дифференциация хозяйственных условий благодаря наличию *свободных экономических зон* (СЭЗ). На середину 1997 г. в России была зарегистрирована 21 СЭЗ: Калининградская обл. (СЭЗ "Янтарь"), Санкт-Петербург, Выборг, Новгородская обл. (СЭЗ "Садко"), Приморский край (СЭЗ "Находка"), Сахалинская обл., Еврейская АО (СЭЗ "Ева") и др. На территории свободной экономической зоны действует льготный экономический режим.

Одним из особых видов является *анклав* (фр. enclave - от лат. inclavare - запирать на ключ) - территория одного государства, окруженная со всех сторон территорией другого государства, либо часть территории одного государства, не имеющая с основной частью своего государства общих границ и окруженная чужой территорией. Если анклав имеет выход к морю, его называют полуанклавом.

Важным частным случаем анклава является эксклав (от лат. ex - вне + clavis - ключ) - часть территории государства, не имеющая общих границ с основной его частью и окруженная чужой территорией. Эксклав не обязательно должен быть окружен территорией только одного государства, его могут окружать и несколько стран. Эксклав, имеющий выход к морю, называется полуэксклавом. Например, Калининградская область (Россия).

---

[1] *Васильев В.И.* Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления // Журн. рос. права. 2006. № 3. С. 3-11. (839)

[2] *Лапин В.А., Любовный В.Я.* Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство России. М., 2005. (701)

[3] *Тимофеев Н.С.* Территориальные пределы местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2007. (951)

[4] *Бабурин С.Н.* Территория государства... 1997. (165)

[5] *Симагин Ю.А.* Территориальная организация населения. М., 2004. (617)

Также иногда понятия анклава, эксклава, полуанклава переносят на другие территориальные образования, например, на АТО в составе государства. Так, город Зеленоград административно входит в состав Москвы, но со всех сторон окружен территорией Московской области.

Кроме общероссийского законодательства, вопросы территориального устройства регулируются подзаконными нормативными актами, в частности следующими общероссийскими классификаторами:

1) Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления (ОКАТО)[1];

2) Общероссийский классификатор экономических регионов (ОКЭР)[2];

3) Общероссийский классификатор территорий муниципальных образований (ОКТМО)[3].

К каждому из указанных классификаторов далее мы будем возвращаться неоднократно.

---

[1] Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления ОК 019-95 (ОКАТО). 1995. (441)

[2] Общероссийский классификатор экономических регионов ОК 024-95 (ОКЭР). 1997. (832)

[3] Общероссийский классификатор территорий муниципальных образований (ОКТМО). 2006. (768)

Глава 2

ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА РОССИИ

Среди работ постсоветского периода, полностью или частично посвященных вопросам истории административно-территориального устройства (АТУ) в России, необходимо выделить труды таких авторов, как А.С. Саломаткин[1], С.А. Тархов[2] и А.В. Усягин[3], а также сборник под редакцией А.В. Пыжикова[4].

Следует согласиться с мнением, что:

"Формирование новых общественных отношений и выработка предложений, направленных на реформирование существующего административно-территориального устройства на основе Конституции Российской Федерации и Федеративного договора, невозможны без учета исторического опыта российского государства"[5].

Можно добавить, что при реформировании АТУ, требующем внесения изменений в Конституцию РФ, без этого тем более нельзя обойтись.

2.1. Территориальное устройство царской России

Не будем подробно останавливаться на допетровском периоде развития России, отсылая к указанным выше авторам. Заметим лишь,

---

[1] *Саломаткин А.С.* Административно-территориальное устройство Российской Федерации... 1995. (214)

[2] *Тархов С.А.* Изменения административно-территориального деления России за последние 300 лет // География. 2001. № 15. С. 1-32; № 21. С. 1-32; № 28. С. 1-32. (341)

[3] *Усягин А.В., Шишков М.К.* Территориальное управление в России... 2006. (930)

[4] Административно-территориальное устройство России. История и современность / Под общ. ред. А.В. Пыжикова. М., 2003. (515)

[5] *Саломаткин А.С.* Административно-территориальное устройство Российской Федерации... 1995. (214; 1.2)

что К. Арсеньев выделял два вида "политического разделения государства" - "по обстоятельствам" и "по началам". Описывая допетровский период, он поясняет:

"Разделение России на части произошло естественным образом из удельной системы управления, преобладавшей до XVI века; оно не основывалось на началах политических, но было делом обстоятельств. Прежние удельные княжества сделались простыми областями"[1].

В описании Арсеньева Россия начала XVIII в. состояла из 146 уездов, вместо которых в 1708 г. Петр I учредил 8 губерний. Но уже тогда идея укрупнения территориального устройства была не нова, а заимствована Петром у отца - царя Алексея Михайловича.

"...Если уездов было слишком много, то губерний, наоборот - слишком мало. Это привело к тому, что губернские начальники должны были управлять огромными территориями...

В 1713-19 гг. появилось еще 4 губернии: Нижегородская, Астраханская, Рижская, Ревельская, причем Нижегородская губерния упразднялась и воссоздавалась дважды. Была упразднена также и Смоленская губерния, а ее земли разделены между Рижской и Московской губерниями; Азовская же губерния в результате потери Азова переименована в Воронежскую"[2].

Следующий этап в территориальном устройстве России связан с правлением Екатерины II, утвердившей в 1775 г. "Учреждение о губерниях". Им предусматривалось: "дабы губерния порядочно могла быть управляемой полагается в оной иметь от 300 тыс. до 400 тыс. душ (мужчин)". Губернии делились на уезды - от 20 тыс. до 30 тыс. душ в каждом. К 1785 г. было образовано 41 наместничество (новое название вместо "губерния") и одна область Таврическая на правах губернии. Следует отметить, что фактическая численность населения большинства губерний не укладывалась в намеченные пределы по численности населения.

В исследованиях по истории АТУ дореволюционной России, проводимых как в советский период, так и в настоящее время, неоднократно отмечался факт неизменности основы губернского деления от Учреждения 1775 г. до октября 1917 г. Причем акценты расставлены в различных работах по-разному. В одном случае указывалось, что "АТУ в России просуществовало практически без изменения около 150 лет: из созданных Екатериной II 50 губерний в 1775 году

---

[1] *Арсеньев К.И.* Статистические очерки России. СПб., 1848. С. 59. (164)

[2] *Усягин А.В., Шишков М.К.* Территориальное управление в России... 2006. (930; 3.2.1. Губернские реформы территориального управления / А.В. Усягин)

42 сохранились до октября 1917 года"[1]. В другом случае говорится, что "из 50 губерний, образованных на основании "Учреждения о губерниях 1775 года, 42 остались в неизменном виде, в некоторых губерниях изменились лишь центры…"[2]

Надо полагать, что "сохранились" и "остались в неизменном виде" - это не одно и то же. Но и то, и другое мнение расходятся с дореволюционной публикацией, где сказано, что "из 40 губерний деления 1781 года сохранили свои географические границы только 9"[3].

Таблица 1

Административно-территориальное устройство Российской империи в 1899 г.

Часть империи	Количество				
	губерний	областей	городов, управляемых самостоятельно	уездов, округов и т.п.	волостей, гмин и т.п.
Европейская Россия	49	1	6	504	11 786
Царство Польское	10	-	-	84	1287
Великое Княжество Финляндское	8	-	-	51	-
Кавказ	7	4	-	76	4113
Сибирь	4	5	-	56	611
Среднеазиатские владения	-	9	-	44	215
Всего	78	19	6	815	18 012

Излишняя дробность административного устройства дореволюционной России компенсировалось наличием, прежде всего на окраинах империи, промежуточных органов территориального управления между столицей страны и губерниями - генерал-губернаторствами, объединявших несколько губерний и областей. В

[1] *Златопольский Д.Л.* Государственное устройство СССР. М., 1960. С. 274. (182)

[2] *Павловский Р.С., Шафир М.А.* Административно-территориальное устройство советского государства. М., 1961. (205)

[3] Энциклопедический словарь (Репринт. изд. Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон. Т. 54: Россия. 1899). М., 1992. С. 211-212. (15)

конце XIX в. генерал-губернаторств было 10, и через них управлялись 49 губерний и областей, или половина их числа. Следует заметить некоторую схожесть с генерал-губернаторствами в преодолении излишней дробности в территориальном управлении современных федеральных округов и союзных республик СССР, имеющих областное деление (РСФСР, Украина, Белоруссия, Казахстан и др.).

В конце XIX в. в Российской империи существовало следующее АТУ (табл. 1).

Таким образом, основных административно-территориальных образований (АТО) - губерний и равных им (области и города на правах губерний) - было 103. Из них на современной территории России - 42 губернии и области, в том числе: 29 в Европейской части, 5 на Северном Кавказе и 8 в Сибири (с Дальним Востоком).

2.2. Дореволюционные работы по экономическому районированию и идеи территориального реформирования

Проблемы государственного территориального устройства России интересовали многих ученых и политических деятелей. Так, декабрист Н.М. Муравьев в "Проекте Конституции" предлагал деление России на 13 разделяемых на уезды "держав" и 2 "области", а П.И. Пестель в "Русской Правде" - на 10 "областей" и 3 "удела", с делением областей на губернии. Новое территориальное деление у декабристов связывалось с федеративным устройством государства, причем "державы" получали широкие права, вплоть до законодательной власти.

Ближайший соратник А.И. Герцена Н.П. Огарев в 1856 г. писал:

"Россия разделена на губернии... Но разделение до такой степени произвольно, что правительство само было принуждено группировать несколько губерний в генерал-губернаторства. Спрашиваю: может ли держаться это произвольное разделение на 53 губернии, где часто разделены одинаковые интересы и сгруппированы разнородные? ...Будущность России - сгруппироваться в *конфедеративную империю*"[1].

На вопрос, как сгруппироваться, Н. Огарев ответил в статье "На новый год 1861":

---

[1] *Огарев Н.П.* Избранные социально-политические и философские произведения. Т. 1. М., 1952. С. 114. (242)

"Русская империя, естественно, распадется на области, частью по географическим и промышленным условиям, частью по племенам. Географическое положение и промышленный интерес, одинаковое земледелие вследствие климатических условий и одинаковый сбыт невольно потянут северное народонаселение образовать Беломорскую область... Средняя или кровная Великороссия, по всем условиям племени и одинаковых промышленных, преимущественно фабричных интересов, составляет, естественно, свою область. Уральское народонаселение сосредоточится около Камы и Уральского Заволжья… Сибирь громоздится в свои области по направлению к Тихому океану"[1].

После падения крепостного права в 1861 г. возникла необходимость в новом, низовом звене АТУ в составе уездов. На основе церковных приходов были созданы волости.

"С развитием капитализма в России развернулись сложные процессы: быстрый рост промышленности, крупнейшее в мире железнодорожное строительство, повышение товарности и углубление специализации сельского хозяйства, активизация крестьянской колонизации Сибири и степных районов Туркестана, постепенное отмирание помещичьего земледелия, ускорение формирования общероссийского рынка.

Новым социально-экономическим условиям уже не соответствовало сложившееся в России административно-территориальное деление. Однако оно сохранялось самодержавием как один из инструментов, который обеспечивал устойчивость полицейского аппарата, препятствовал развитию национальных процессов и сохранял монополию на власть за помещичье-бюрократической верхушкой"[2].

П.П. Семенов-Тян-Шанский делил Россию сначала на 14 "естественных областей", а в дальнейшем на 19 районов: 12 - Европейская Россия и 7 - Азия и Кавказ.

В работах Д.И. Менделеева проводился экономический анализ развития промышленности Российской империи по 14 краям в 1896 г. и по 19-ти - в 1906 г.

Можно напомнить и о планах П.А. Столыпина, которым в последние годы и особенно месяцы жизни (убит в 1911 г.)

"разрабатывался проект децентрализации управления Империей - разделение страны на области, располагающие правами самоуправления при наличии в них представительных учреждений. Реформа должна была быть осуществлена в областях, представляющих однородное целое, если не в этническом, то в экономическом отношении... Значительную часть Империи предполагалось разделить на 11 областей... Остальные регионы - казачьи области, Туркестан, Восточная Сибирь, Крым и Кавказ - пока оставались вне областного управления"[3].

---

[1] *Огарев Н.П.* Избранные социально-политические... 1952. С. 383-384. (242)

[2] *Саломаткин А.С.* Административно-территориальное устройство Российской Федерации... 1995. (214; 1.2)

[3] Федерализм: Энцикл. слов. М., 1997. С. 230-231.

Таким образом, потребность в территориальном реформировании осознавалась еще задолго до революции, так как губернское деление, в основе своей установленное при Екатерине II, уже не отвечало условиям капиталистического развития страны.

Поэтому уже в марте 1917 г. Всероссийское совещание Советов, большинство в которых составляли эсеры, высказалось за организацию 9 областей, в дальнейшем их число было доведено до 14[1].

2.3. Территориальное устройство РСФСР (1917-1991)

2.3.1. Административно-территориальная реформа 1920-х гг. и отход от нее

Вопросы законодательной и нормативной базы АТУ советского периода, кроме работ авторов, указанных в начале главы, наиболее подробно освещены В.В. Комаровой[2].

Изменение АТУ РСФСР и РФ в 1922-2007 гг. подробно отражено в прил. 18э[3].

Сразу после февральской (1917 г.) революции, в период гражданской войны и хозяйственной разрухи стихийно происходил процесс "суверенизации" и территориального дробления, несколько напоминающий период, предшествующий распаду СССР. Так, на территории бывшей Российской империи, без отделившихся западных окраин и не считая Закавказья и Дальневосточной республики, было 64 губернии и области, а к 1921 г. на той же территории стало 93 губернии.

"В декабре 1919 г. седьмой Всероссийский съезд Советов поручил ВЦИКу разработать вопрос об административно-территориальном делении с учетом экономического районирования, а затем - в феврале 1920 г. - при Президиуме ВЦИК была образована Административная комиссия, на которую была возложена разработка основных принципов нового районирования и подготовка вопросов об образовании

---

[1] *Алампиев П.М.* Экономическое районирование СССР. М., 1959. С. 43, 50, 68. (155)

[2] *Комарова В.В.* Некоторые проблемы правового регулирования административно-территориального устройства // Право и власть. 2002. № 2. (864)

[3] Буквой "э" помечены приложения, размещенные в электронной версии монографии.

новых, укрупнении, а также ликвидации, в необходимых случаях, административно-хозяйственных единиц"[1].

Однако серьезно заняться этим вопросом стало возможным лишь в 1921 г., когда в только что созданном Госплане России была образована подкомиссия по экономическому районированию страны под руководством профессора И.Г. Александрова.

В 1921-1922 гг. подкомиссией Госплана (И.Г. Александров) и комиссией ВЦИК (руководитель М.И. Калинин) была предпринята попытка на научной основе провести районирование страны, в соответствии с которым установить АТУ РСФСР. В основу образования областей, а также созданных одновременно округов и районов вместо губерний, уездов и волостей была положена идея экономического районирования страны на всех уровнях и построения на этой основе нового АТУ.

Предполагалось образовать 21 автономную область с широкими правами по примеру американских штатов. В понятие автономии вкладывался иной смысл, чем сейчас: определенная экономическая самостоятельность. Причем, не только автономные республики, но и будущие союзные республики намечалось разделить на области или включить в состав областей. На Украине намечалось создать две области с центрами в Киеве и Харькове, Белоруссию включить в Западную область с центром в Смоленске, а республики Закавказья - в Кавказскую область с центром во Владикавказе. Во входившие тогда в состав РСФСР Казахстане предлагалось создать две области и в Средней Азии - одну область[2].

Таким образом, новое АТУ Советской России на основе экономического районирования было альтернативой образования СССР. Но 30 декабря 1922 г. путем объединения РСФСР, Украинской, Белорусской ССР и Закавказской СФСР образовалось единое государство - СССР. Образование Союза ССР, внесло существенные изменения в ранее намечаемые планы административно-территориальных преобразований, о чем Г.М. Кржижановский тогда писал:

"Не является все же некоторым коррективом в нашей борьбе с громадными пространствами страны и административной неурядицей создание тех дружественных и союзных республик, которые построены в нашей федерации по национальному признаку?"[3]

---

[1] *Саломаткин А.С.* Административно-территориальное устройство Российской Федерации... 1995. С. 31. (214; 1.2)

[2] *Александров И.Г.* Экономическое районирование России. 1921. (157)

[3] Вопросы экономического районирования СССР: Сб. материалов и ст. (1917-1929 гг.) / Под общ. ред. Г.М. Кржижановского. М., 1957. С. 100. (174)

Здесь же стоит отметить, что

"проект укрупнения губерний был выдвинут комиссией по пересмотру учреждений РСФСР (эту комиссию возглавлял Ю. Ларин) еще в январе 1922 г. Этот проект встретил отпор со стороны Госплана и административной комиссии ВЦИК, признавшими его неприемлемым. Проект, не имевший научной, принципиальной основы, был шагом назад по сравнению с работами Госплана и комиссии под председательством М.И. Калинина.

Интересно, что проект Ларина встретил решительный отпор и на местах. В ответ на запрос НКВД губернские исполнительные комитеты прислали резкие протесты против этого проекта"[1].

Проектом Ларина намечалось, к примеру, объединение губерний: Симбирской и Нижегородской, Витебской и Смоленской, Тамбовской и Тульской, Пензенской и Саратовской, а также ликвидация Новгородской и Астраханской губерний и др.

Поэтому формула реформы территориального устройства "регион плюс регион" не нова, а выдвигающие эту идею далеко не пионеры[2].

Идея реформы 1923-1929 гг., или как ее называют "госплановской административной реформы", заключалась в создании крупных административных единиц - "областей", охватывающих определенный "экономический район". В этот период в СССР повсеместно было ликвидировано дореволюционное деление на губернии, уезды и волости, вместо которых появились области (или края, при наличии в их составе автономной области), которые делились на округа, те в свою очередь на районы, а последние - на сельсоветы. На территории современной России было образовано 14 краев и областей, а также 5 самостоятельных автономных республик[3].

"Преобразования начали проводить на промышленном Урале. Уже летом 1923 года было принято решение о его подготовке к "районированию". Уральскую область составили из 4 старых губерний, поделив их на 15 округов вместо 22 уездов... В 1924 году был создан первый ("сельскохозяйственный") край - Северо-Кавказский. Он стал прообразом будущих советских краев, включавших, как правило, территории с русским населением и недавно возникшие национальные автономии (АССР, АО). В мае 1925 года на востоке был создан второй огромный край - Сибирский с центром в Ново-Николаевске (переименованном по этому случаю в Новоси-

---

[1] *Алампиев П.М.* Экономическое районирование СССР. 1959. С. 120. (155)

[2] *Сергиевский С.* Регион плюс регион, а что в минусе? Укрупнение субъектов Федерации - новое "волшебное слово" политики Москвы // Независимая газ. (НГ-Регионы). 2002. 17 июня. С. 9-10. (338)

[3] *Шишков М.К.* Административно-территориальное устройство РСФСР на 15.11.1931 г. (519)

бирск), а в январе 1926 года и третий - Дальне-Восточный с центром в Хабаровске. В мае 1927 года ВЦИК постановил создать Северо-Западный край во главе с Ленинградом, но вместо него появилась большая Ленинградская область. В мае 1928 года были образованы сразу 3 области нового типа: Центрально-Черноземная, Средне-Волжская и Нижне-Волжская"[1].

Созданная повсеместно в СССР и РСФСР к 1929 г. система АТУ, основанная на экономическом районировании (пусть со значительными отклонениями), просуществовала недолго.

Отличия от границ экономических районов, установленных комиссиями Госплана и ВЦИК, были связаны, прежде всего, с тем, что часть автономных республик (пять из восьми на современной территории РФ) не вошла в состав краев. Края и области делились на округа, те в свою очередь на районы. Этот момент истории мало освещен, но имеет большое значение для нашего исследования.

В 1930 г. в решающую стадию вступила коллективизация сельского хозяйства и встала задача укрепления низового аппарата органов власти. Если в окружном земельном отделе было в среднем 80 специалистов, то в районном 2-3 человека. Малочисленной была в районах и милиция, а суды и прокуратура отсутствовали совсем. Видимо, не стоит объяснять, какова была роль этих органов в период коллективизации и "ликвидации кулачества как класса".

В 1930 г. на XV съезде партии Сталин предложил "...упразднить округа, которые превращаются в ненужное средостение между областью и районами..."[2] Однако эти округа обеспечивали оптимальность в количественных параметрах АТО и единство между АТУ и экономическим районированием. Это единство, установленное (пусть со значительными отклонениями) впервые за всю историю России, было уничтожено.

Округа были ликвидированы, а основную часть работников окружного аппарата управления направили для укрепления районного звена с целью приблизить управление к населению - в районы, на которые возлагались главные усилия по коллективизации.

Но более отдаленным последствием ликвидации округов было, наоборот, усиление централизации власти. Федеративное устройство даже на союзном уровне становилось все более формальным. По

---

[1] *Тархов С.А.* Изменения административно-территориального деления России за последние 300 лет // География. 2001. № 21. С. 1-32. (653)

[2] *Фадеева Л.А.* Из истории административного районирования в РСФСР (1928-1930 гг.) // Ист. зап. 1953. № 44. С. 32-33.

новому АТУ, задуманному еще до образования СССР, для областей предполагалась широкая автономия, роль "штата", округам передавались права губерний, а районам - уездов. Этим подчеркивалась линия на демократизацию и децентрализацию управления, приближение органов управления к населению. Но при усилении централизации власти в стране даже союзные республики стали урезаться в правах.

Негативные последствия ликвидации округов дополнились разукрупнением районов, число которых с 1933 по 1935 г. возросло, например, на территории современной Самарской области вдвое - с 17 до 35[1]. Это вытекало из необходимости управлять непосредственно колхозами, число которых в каждом районе в 2-3 раза превышало число сельских советов и почти достигало сотни. На областном уровне управлять из одного центра также сотней районов на территории протяженностью с запада на восток свыше 1000 км, оказалось очень затруднительным. И в декабре 1934 г., одновременно с очередным разукрупнением районов, произошел первый раздел "госплановских" краев и областей. Решили их поделить пополам. Так, из состава Средневолжского края с центром в Самаре выделилась Оренбургская область. И чтобы уменьшить разницу между ними по территории и населению, передали бывшие уездные центры Самарской губернии Бугуруслан и Бузулук с окружающими их районами в Оренбургскую область. О том, что процесс разукрупнения Средневолжского края продолжится образованием Мордовской АССР (1936), Пензенской (1938) и Ульяновской (1943) областей[2] тогда никто не думал.

На территории современной России в начале 1930-х гг. было 19 АТЕ: 8 краев, 6 областей и 5 АССР. В условиях сильной централизации управлять из краевого (областного) центра районами (в среднем 120 на область или край) оказалось невозможным. Поэтому с 1934 по 1954 г. происходил процесс разукрупнения и образования новых областей, в результате чего по количеству они превзошли дореволюционные губернии.

Следует обратить внимание, что этот длительный стихийный процесс отказа от результатов административной реформы 1923-

---

[1] Средняя Волга: Соц.-экон. справ. М.; Самара, 1932; То же. 2-е изд. 1934; Новое районирование Куйбышевского края. М.; Куйбышев, 1935.

[2] РСФСР. Административно-территориальное деление на 1.01.1986 г. М., 1986.

1929 гг. ошибочно, на наш взгляд, назван "второй советской реформой административно-территориального деления"[1].

2.3.2. Территориальное устройство России со второй половины 50-х до начала 90-х гг. XX в.

В 1955 г. в составе РСФСР было 86 АТО: 12 АССР, 6 краев, 54 области и 14 городов республиканского подчинения. В 1957 г. были ликвидированы 4 области, в том числе просуществовавшие всего три года Арзамасская (г. Арзамас Нижегородской области), Балашовская (г. Балашов Саратовской области) и Каменская (г. Каменск-Шахтинский Ростовской области), а крупнейшие города (кроме Москвы и Ленинграда) вернули в областное подчинение.

Вторично попытка упорядочить территориальное устройство в РСФСР, приблизив его к экономическому районированию, была предпринята при Н.С. Хрущеве в ноябре 1962 г. путем укрупнения совнархозов, созданных сначала (1957 г.) в рамках краев и областей. Число укрупненных совнархозов в СССР составило 50, в том числе в РСФСР - 24.

Но само АТД они по существу не затронули: края, области, союзные и автономные республики, их партийные и советские органы остались в неизменном виде, что и явилось одной из причин недолговечности совнархозов, которые были ликвидированы в 1965 г.

После их ликвидации в каждом из 10 крупном экономическом районе СССР на территории РСФСР до 1969 г. существовали уполномоченные Госплана СССР со своим аппаратом. Безусловно, их роль была намного ниже, чем у совнархозов, и они также были ликвидированы. Об этом опыте не следует забывать сейчас, при становлении новых органов территориального управления - представителях Президента в федеральных округах.

На необходимость укрупнения АТУ РСФСР обращалось внимание, прежде всего учеными-экономистами, и в дальнейшем. Так, например, академик А.Г. Аганбегян в начале 1980-х гг. писал:

"...в Российской Федерации сосредоточено 70 не соподчиненных АТЕ... Большинство из них по своей территории, экономическому потенциалу, населению, наличию природных ресурсов относительно невелико и мало что может сделать в обеспечении комплексного развития хозяйства своими силами... другое дело, если бы в

---

[1] Государственно-территориальное устройство России... / Отв. ред. А.Г. Гранберг, В.В. Кистанов. 2003. С. 50. (549)

составе РСФСР было организовано 12-15 крупных краев, таких, как, например, Обь-Иртышский, Ангаро-Енисейский, Дальневосточный и др."[1]

"Интересной идеей по улучшению функционирования хозяйственного механизма" назвал тогда это предложение специалист по управлению профессор Г.Х. Попов[2]. Подобной точки зрения он придерживается и в настоящее время[3].

Вопросы территориального переустройства России волновали не только ученых, но и государственных деятелей. Ю.В. Андропов мечтал перекроить Россию: для лучшей управляемости создать десять укрупненных регионов. Но все пятнадцать предложенных вариантов по каким-то причинам генсека не устроили. После его смерти эта идея была забыта, а проблема осталась[4].

Касаясь вопросов АТУ РСФСР, необходимо обратить внимание на особенности в управлении экономикой и социально-политической сферой, которые во многом осуществлялись напрямую из союзного центра. Это в значительной мере сглаживало недостатки территориального устройства РСФСР. Во-первых, создание межобластных органов управления с подчинением союзному центру (энергетика, строительство, железнодорожный, авиатранспорт и т.д.) преодолевало излишнюю раздробленность российских регионов. Во-вторых, подчинение областных органов напрямую союзным (в том числе партия, комсомол, профсоюзы, госбезопасность и др.) переносило сложности с громоздкостью управления сразу на союзный уровень.

Из сказанного выше достаточно очевидно, что потребность в реформировании областного деления России существует давно. Однако после 1957 г., или уже более 50 лет, не было изменений в АТУ на региональном (областном) уровне. С тех пор не образовано и не ликвидировано ни одной области или края.

---

[1] Система управления экономикой развитого социализма: тенденции и проблемы / Под ред. П.Г. Бунича. М., 1982. С. 223-224.

[2] *Попов Г.* Системное совершенствование управления // Правда. 1983. 14 марта.

[3] *Попов Г.* Будет ли у России второе тысячелетие. М., 1998. С. 250-251 (207); *Он же.* В чем должна заключаться региональная реформа // Независимая газ. 2000. 24 мая. (654)

[4] *Жутова М.* В Самаре говорят... А в Москве-то слушают? // Самар. изв. 1995. 19 янв.

2.4. Изменения в территориальном устройстве России в 90-е гг. XX в.

2.4.1. "Парад суверенитетов" и обновление географических названий. Федеративный договор, МАЭВ

В период, предшествующий распаду СССР, в начале 1990-х гг. на территории современной России в результате "парада суверенитетов" произошли изменения в АТУ, повысившие статус автономных областей и автономных округов. Причем автономные области, преобразовавшись в республики (Адыгея, Алтай, Карачаево-Черкесия, Хакасия), получили более высокий статус, чем края, в состав которых они ранее входили. Получилось, что "яйца выучили курицу".

Вышла из состава Хабаровского края Еврейская автономная область, не поменявшая своего названия. Отделилась от Чечни в самостоятельную республику в 1991 г. Ингушетия. Получили статус равноправных субъектов Федерации 10 автономных округов, хотя только один из них (Чукотский) по соответствующему закону вышел из состава Магаданской области. После этого автономные округа России можно заносить в книгу рекордов Гиннеса: еще нигде и никогда одна и та же территория не входила в состав другой как ее часть, но в то же время являлась с ней равноправной. Все это еще более усложнило управляемость - теперь уже самостоятельного государства - России. Общее число АТО по сравнению с РСФСР повысилось с 73 до 89.

Понятие "парад суверенитетов" связано с появлением федеративного договора, который объясняется обострением межнациональных противоречий на последнем этапе существования СССР. Формы межрегиональных ассоциаций возникли по инициативе региональных властей по согласованию своих социально-экономических и политических интересов в связи с противоречиями между радикальностью проводимых политических и экономических преобразований, с одной стороны, и неподвижностью структуры территориального деления, с другой.

Этот этап в развитии территориального устройства страны, включая создание межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия, наиболее подробно описан А.В. Усягиным[1]:

---

[1] *Усягин А.В., Шишков М.К.* Территориальное управление в России... 2006. (930; 6.1.2. Становление современной системы территориального управления в 1990-е гг. / А.В. Усягин)

"Поскольку законодательное регулирование деятельности ассоциаций изначально отсутствовало, то на первых порах (до 1993 г.) ассоциации областей Российской Федерации существовали как общественные организации, не имевшие собственного юридического лица. В качестве учредителей, как правило, выступали председатели советов народных депутатов, главы администраций областей и крупных городов".

Лишь в конце 1999 г. был принят Федеральный закон "Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации"[1], который подвел законодательную базу под деятельность ассоциаций. В целом можно согласиться, что

"идея создания межрегиональных ассоциаций - как организационно-связующего звена между интересами субъектов Российской Федерации и интересами федеральных министерств и ведомств в условиях формирования единого российского внутреннего рынка на основе уже имеющегося опыта - была весьма своевременной, доказала свою реальность и перспективность"[2].

В то же время после создания федеральных округов и до настоящего времени (август 2009 г.) далеко не соответствует действительности тот факт, что "межрегиональные ассоциации являются одним из наиболее важных факторов региональной политики России"[3].

2.4.2. Изменения в административно-территориальном устройстве и местном самоуправлении

После прекращения существования СССР единственный случай перехода района из одного региона в другой, когда Сокольский район Ивановской области перешел в состав Нижегородской области (1994 г.).

"В 57 субъектах Российской Федерации число территориальных единиц районного уровня не изменилось с 1987 года, в 17 субъектах Российской Федерации число таких единиц увеличилось на 1 единицу. В Пермской области число районов увеличилось на 4, а в Самарской области - на две единицы, в Белгородской - на 3.

В Республике Коми и Татарстане число районов сократилось на 4, в Магаданской области на 2 единицы по сравнению с 1987 годом. Причинами сокращения рай-

---

[1] Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации: Федер. закон от 17 дек. 1999 г. № 211-ФЗ. (93)

[2] *Межевич Н.М.* Основные направления региональной политики Российской Федерации: Учеб. пособие. Ч. 2. Механизмы региональной политики. СПб., 2002. (922)

[3] Там же. (922)

онов являются ликвидация некоторых из них, объединение районов и городов в одно муниципальное образование и др."[1]

Также следует обратить внимание на реформирование АТД в Москве в 1990 г. - от 32 районов к 10 округам и 125 районам. В Санкт-Петербурге в 1998 г. пригороды утратили статус населенных пунктов - городов и поселков городского типа и были включены в городскую черту восемью дополнительными районами. В начале 1990-х гг. были ликвидированы городские районы в Набережных Челнах, Новгороде (с 1995 г. - Великий Новгород), Костроме, Кургане и некоторых других городах.

Таким образом, несмотря на изменения общественно-политической системы, непосредственно затронувшей и территориальное управление, как в федеративном устройстве, так и в АТУ субъектов Федерации изменений почти не произошло.

В 1990-е гг. территориальные основы местного самоуправления регулировались по Закону РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР"[2] и Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ[3].

В свое время, определяя территориальную основу местного государственного управления и самоуправления, законодатели исходили из существовавшего многоуровневого АТД. При этом союзный закон "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР" (1990 г.) и указанный выше закон РСФСР о местном самоуправлении (1991 г.) выделяли первичный территориальный уровень местного самоуправления: сельсовет, поселок, район, город (район в городе). Закон допускал также возможность выделения и других уровней местного самоуправления с учетом местных условий и национальных особенностей. Таким образом, принципы АТУ, предполагающие отношения соподчинения органов власти разного территориального уровня, были перенесены на систему местного самоуправления.

---

[1] *Дементьев А.Н., Першин Е.В.* Реформирование территориальных основ местного самоуправления // Аналит. вестн. Совета Федерации ФС РФ. 2004. № 7 (227). (741)

[2] О местном самоуправлении в РСФСР: Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 (с изм. от 25 окт. 1991 г.). (847)

[3] Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: Федер. закон от 28 авг. 1995 г. № 154-ФЗ. (94)

Согласно ст. 1 Закона "О местном самоуправлении в РСФСР"

"местное (территориальное) самоуправление в РСФСР - система организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей, на основе Конституции РСФСР и законов РСФСР, конституций и законов республик в составе РСФСР".

В ст. 2 "Система местного управления" обозначены АТО, в пределах которых может осуществляться местное самоуправление (районы, города, районы в городах, поселки, сельсоветы, сельские населенные пункты). В п. 3 ст. 2 указаны условия установления границ данных АТО: "в соответствии с законодательством, исходя из исторически сложившегося расселения, перспектив социально-экономического развития, демографической ситуации и иных местных особенностей". В целях более эффективного осуществления своих прав и интересов АТО могут объединяться в ассоциации. Высшими органами местного самоуправления являлись районные, городские, районные в городах, поселковые, сельские Советы (принимающие на уровне района и города свой устав (положение), в пределах, установленных законодательством). В последующих главах данного закона были обозначены структура и основы деятельности местных органов власти и управления, их компетенция и др.

"По новому подошли законодатели к решению вопроса о территориальных основах местного самоуправления начиная с октября 1993 г., когда были изданы Указы Президента Российской Федерации о реформировании системы местного самоуправления, принята Конституция РФ и издан Закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (1995 г.)"[1].

В этом законе были подробнее раскрыты вопросы местного самоуправления, включая его территориальные основы. Закон опирался на следующие основные принципы: 1) самостоятельность решения населением всех вопросов местного значения; 2) организационное обособление местного самоуправления в системе управления обществом и государством; 3) многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления; 4) соразмерность полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам.

В ч. 1 ст. 12 указано на многообразие организационных форм муниципальных образований: наряду с районами указаны уезды, а вместе с сельскими округами - волости и сельсоветы. Этим подчеркивалось право муниципальных образований самим определять название своего

---

[1] *Анимица Е.Г., Тертышный А.Т.* Местное самоуправление: история и современность. Екатеринбург, 1998. (161; 5.3)

АТО. В третьем абзаце ч. 1 ст. 12 указывалось, что "население городского, сельского поселения независимо от его численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления"[1].

По данным Т.М. Говоренковой и А.И. Жукова, в 1998 г. общее число территориальных единиц, в которых осуществлялось местное самоуправление, местное государственное управление и образовывались территориальные исполнительные органы местного самоуправления (территориальные администрации муниципальных единиц), составляло около 29 775 единиц[2].

"Эта цифра всего лишь на 1235 (4,3%) отличается от числа территориальных единиц (28 545), в которых существовали местные органы государственной власти в 1987 году"[3].

В связи тем, что в 1990-х гг. параллельно с развитием политической, экономической систем территориальное устройство России оставалось неизменным, активно начали появляться проекты реформирования.

Наиболее подробно сам перечень подобных проектов, их анализ и оценка даны в работах А.В. Усягина[4] и А.С. Тугарева[5] (общий перечень работ с их краткой характеристикой приводится в прил. 19э). На некоторых из указанных работ мы остановимся в дальнейшем.

"…Можно сказать, что люди и группы, занимающиеся проектной деятельностью в 90-х гг., более эффективную модель АТД предлагали выстроить за счет оптимизации его количественных параметров, т.е. путем уменьшения количества регионов"[6].

При этом следует заметить, что каждый вкладывал свой смысл в понятие оптимизации, часто не задумываясь, что оптимизация должна присутствовать на всех уровнях территориального устройства.

---

[1] *Усягин А.В., Шишков М.К.* Территориальное управление в России... 2006. (930; Введение. Научная актуальность проблемы / А.В. Усягин)

[2] *Говоренкова Т.М., Жуков А.И.* Россия. Федеративное устройство, административно-территориальное деление и муниципальное устройство субъектов Российской Федерации: Справ. и коммент. М., 2000. (905)

[3] *Дементьев А.Н., Першин Е.В.* Реформирование территориальных основ местного самоуправления. 2004. (741)

[4] *Усягин А.В., Шишков М.К.* Территориальное управление в России... 2006. (930; 7.1.1. Проекты территориального реформирования в 1990-е гг. / А.В. Усягин)

[5] *Тугарев А.С.* Обзор проектов АТД // Проект административно-территориальной реформы в России. 2004. (633)

[6] *Усягин А.В., Шишков М.К.* Территориальное управление в России... 2006. (930; 7.1.1)

Глава 3

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА РОССИИ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ

3.1. Исторические причины современных проблем территориального устройства России

На наш взгляд, является очевидным (и на это обращают внимание ряд исследователей), что существующая система административно-территориального устройства (АТУ) устарела, так как она досталась современной России "в наследство" от старой общественно-политической и экономической системы.

"Эволюция АТУ России со всей очевидностью показывает нам на наличие ряда основных проблем, определяющих подходы к совершенствованию АТУ. Эти проблемы стоят перед нами и сейчас. К их числу можно отнести: изменение государственного строя в стране и приспособление к нему существующей системы АТУ...

Многие из вышеперечисленных проблем переходят из прошлого, но, трансформируясь с учетом новых условий, и сегодня имеют важное значение, их разрешение обусловлено, на наш взгляд, тремя основными обстоятельствами:

1) Россия, как и все бывшие республики СССР, стала независимым государством, что принципиально изменило геополитическое положение многих субъектов федерации, условия и задачи их экономического и социального развития;

2) Конституция РФ и федеративный договор изменили принципы взаимоотношений между федерацией и ее субъектами; расширили компетенцию республик, краев, областей, округов; вместе с тем актуальной задачей при реформировании АТУ стало сохранение целостности России как объекта государственной федеральной политики;

3) осуществляется переход от прежней административно-командной системы управления к системе преимущественно рыночного регулирования на основе самостоятельности хозяйственных субъектов, в том числе субъектов федерации, что неизбежно ведет к реформированию АТЕ и их новому функционированию"[1].

---

[1] *Саломаткин А.С.* Административно-территориальное устройство Российской Федерации... 1995. (214; 3.1)

"Распад СССР произошел по границам, проведенным еще Сталиным. Российская Федерация сделала две генеральные ошибки: приняла за основу советские границы субъектов внутри РСФСР и решила объединить субъекты Федерации с помощью федеративного договора. В итоге границы, созданные Сталиным для удобства командования, были заданы для эпохи реформ. А идея того, что регионы "создают" Россию, а не она формирует регионы, вообще воспроизводила, применительно к России, горбачевский новоогаревский договор"[1].

"У колыбели нынешнего административно-территориального деления (АТД) стоял Ленин, его дело развил Сталин, а верными продолжателями явились Горбачев и особенно Ельцин. Сложившееся в итоге АТД перекочевало из социализма в капитализм, из развалившейся страны во вновь возникшую, где оно стало самосовершенствоваться, грозя скорым распадом новой России.

Если рассмотреть процессы зарождения, учреждения и упразднения автономий, то становится понятным, почему Россия относится к мировым рекордсменам по запутанности АТД на уровне субъектов Федерации"[2].

Можно привести примеры, подтверждающие, тот факт, что многие проблемы, связанные с АТУ России, имеют исторические корни. Так, с 1930 г. происходил распад системы АТУ, созданной в 1923-1929 гг., последствия которого до сих пор отражены в АТУ страны.

"Сейчас много говорят о необходимости укрупнения регионов. Действительно, современная система административно-территориального деления (АТД) России нелогична и неудобна. Ее пороки очевидны: слишком большое количество субъектов Федерации, их разноуровневый статус и колоссальная диспропорция в численности. Значительно реже отмечается игнорирование ряда реальных экономических, транспортных и культурных центров, к которым тяготеют значительные по площади и населению территории (например, Сургут, Котлас, Великие Луки), а также неудобное положение многих границ, когда территория, тяготеющая к одному субъекту Федерации, приписана к другому (таковы границы между Архангельской и Вологодской, Свердловской и Тюменской, Омской и Новосибирской, Саратовской и Волгоградской областями, между Башкирией и Челябинской областью и т.д.). Известен лишь один случай пересмотра границ областей - переход Сокольского района из Ивановской области в Нижегородскую"[3].

Ряд городов и прилегающих к ним районов в 2-3 раза дальше расположены к своим региональным центрам, чем к соседним. К примеру, Охотск в Хабаровском крае гораздо ближе к Магадану,

---

[1] *Попов Г.Х.* В чем должна заключаться региональная реформа. 2000. (654)

[2] *Лагутенко Б.Т.* Как обустроить "ассиметричную" Россию? Необходимо провести административно-территориальную реформу // Независимая газ. 2000. 24 окт. (569)

[3] *Тугарев А.С.* Проект административно-территориальной реформы в России. 2004. (633)

Тайшет в Иркутской области - к Красноярску, Татарск в Новосибирской области - к Омску, Бугуруслан и Бузулук в Оренбургской области - к Самаре (см. прил. 20э)[1].

3.2. Конституция России и проблемы территориального устройства страны

3.2.1. Громоздкость управления страной: излишняя дробность и асимметричность

С 1 марта 2008 г. РФ состоит из 21 республики, 9 краев, 46 областей, 2 городов федерального значения, автономной области, 4 автономных округов - равноправных субъектов Российской Федерации. Наша страна не только самое большое по территории государство в мире, но и самое раздробленное. По числу административно-территориальных единиц (83), количеству их видов (6) и разнице между ними по численности населения (более 400 раз) равных нам в мире нет. Россию можно сравнить со школьным классом, в котором вместе обучаются 83 ученика, причем совершенно разных по возрасту и уровню образования.

Значительный, превышающий все разумные пределы разброс по территории, численности населения, числу нижестоящих АТО и экономическому потенциалу регионов России является "притчей во языцех" у специалистов, занимающихся вопросами региональной политики и экономики. Приведем несколько примеров.

"Нынешнее АТД России следовало бы определить как абсурдное. При этом факты абсурда столь явственны, что ни исследователи, ни пропагандисты не считают нужным их приводить и комментировать. Но АТД России не только абсурдно, но и опасно. Оно никоим образом не соответствует духу демократической Конституции, и никакая Конституция не сможет его оправдать, так как наше современное АТД является непреодолимой основой для территориального (регионального) неравенства, которое, в свою очередь, автоматически порождает неравенство граждан единой вроде бы страны.

Действительно, как можно уравнять территории и граждан в демократическом вроде государстве, если политически равноправными считаются субъекты РФ, заведомо не равноправные по огромному числу критериев?"[1]

---

[1] Причина такого положения нами была подробно изложена на последнем примере п. 2.3.1. Административно-территориальная реформа 20-х годов и отход от нее.

"К настоящему времени в стране сложилась громоздкая и неупорядоченная схема административно-территориального устройства, не обеспечивающая политико-экономического равенства субъектов Российской Федерации, а также административно-территориальных единиц более низких иерархических уровней"[2].

На нелогичность системы федеративного устройства и другие проблемы территориального устройства страны, заложенные в Конституции РФ, достаточно подробно указывает А.В. Усягин[3]. В частности он отмечает:

"Конституция Российской Федерации, принятая на референдуме 12 декабря 1993 г., стала формальным завершением процесса "суверенизации". Она устраняла, прежде всего, юридические парадоксы национально-территориальной федерации советского периода. С другой стороны, новая Конституция фактически вывела автономную область и автономные округа из-под правового поля соответствующих субъектов Российской Федерации, уравняв их в правах и закрепив тем самым "матрешечную" структуру, когда один субъект федерации находится внутри другого, как это имеет место с автономными округами. Это порождает ступенчатость прав национальных образований (а подсознательно - и "титульных" народов).

…республики были выведены из-под понятия "автономия", что, разумеется, не мешает им оставаться автономными по своей сути. Сами республики при этом предпочитали трактовать себя как суверенные государства. Здесь возникает противоречие между Федеративным договором, признающим суверенитет республик, и Конституцией, где этот термин не употребляется".

Далее он выделяет следующие проблемы:

"1. В результате принятия Конституции 1993 г. окончательно сформировалось представление о смешанном, асимметричном и договорном характере федерации в России…

2. Конституция заметно усложнила процедуру изменения территориальных границ субъектов федерации…

3. Муниципальный уровень управления, согласно Конституции, формально-юридически выведен из зоны государственного управления (местное самоуправление в России, согласно Конституции, автономно), однако на деле сохраняется фактическая зависимость от государства…"

И делает следующий вывод:

"В целом можно сказать, что действующая Конституция закрепила наиболее общие основы территориального устройства страны, которые, вместе с тем, нужда-

---

[1] *Лагутенко Б.Т.* Как обустроить "ассиметричную" Россию? 2000. (569)

[2] *Романов М.Т.* Проблемы экономического районирования и административно-территориального устройства России в новых условиях // Изв. Рос. акад. наук. Серия географ. 2006. № 3. С. 57-66. (851)

[3] *Усягин А.В., Шишков М.К.* Территориальное управление в России... 2006. (930; 6.1.4. Роль Конституции в совершенствовании механизма территориального управления Российской Федерации / А.В. Усягин)

ются в дальнейшей детализации в принимаемых на основе Конституции федеральных законах. Однако именно на этом направлении до сегодняшнего дня сделано недопустимо мало".

3.2.2. Сравнение территориального устройства России с другими странами

Россия является не только самым большим по территории государством в мире, но и самым сложноуправляемым: по числу АТО (83), количеству их видов (6) и разнице между ними, по численности населения (почти 300 раз) равных ей в мире нет. Только 13 стран мира имеют число АТО свыше сорока, в том числе лишь одна федерация - США[1].

Мировой практике известны, как правило, не более двух-трех видов АТО - основные (области, провинции, штаты и т.д.) и особые (столица и автономии). Количество АТО и число их видов по крупнейшим странам мира, входящим в первую десятку по размеру территории и численности населения, а также по федеративным государствам приведено в табл. 2.

Особое положение России наглядно видно как по числу АТО (83), гораздо большему, чем у следующих за ней США (51), так и по числу их видов (6). Всего два из числа крупнейших государств мира - Китай и Пакистан и еще одно федеративное государство - Венесуэла - имеют по три вида АТО, а все остальные еще меньше.

Наибольший интерес вызывает сравнение России по количеству и средней численности населения субъектов Федерации с другими федеративными государствами. Более широкие полномочия АТО в федеративных государствах, чем в унитарных, требуют и более крупной их величины по численности населения. Логика здесь прослеживается четко: большим правам должны соответствовать и большие возможности бюджета, что напрямую зависит от численности населения. Поэтому федеративные государства, как правило, имеют меньшее количество АТО, и среди них чрезмерная раздробленность России проявляется особенно наглядно.

По сравнению со следующим по числу АТО федеративным государством - США - число субъектов Российской Федерации больше в 1,6 раза, с Нигерией, Индией и Мексикой - в 2,2-2,6 раза, а по сравнению со всеми остальными федерациями - более чем в 3 раза.

---

[1] Административно-территориальное устройство стран мира: Справочник - Интернет-каталог. 2004-2008 / Сост. Е. Павленко. (670)

Таблица 2

Административно-территориальное деление по федеративным и крупнейшим по численности населения странам мира*

Страны	Территория, тыс. км^2	Население, тыс. чел.	Число АТО	Число видов АТО	Средняя численность населения АТО, тыс. чел.
Федеративные					
Австралия	7741	21 263	8	2	2658
Австрия	84	8210	9	1	912
Аргентина	2780	40 914	24	2	1705
Бельгия	31	10 414	3	1	3471
Босния и Герцеговина	51	4613	2	1	2307
Бразилия	8515	198 739	27	2	7361
Венесуэла	912	26 815	25	3	1073
Германия	357	82 330	16	1	5146
Индия	3287	1 166 079	35	2	33 317
Ирак	438	28 946	19	2	1523
Канада	9985	33 487	13	2	2576
Коморские острова	2	752	7	2	107
Малайзия	330	25 716	15	2	1714
Мексика	1964	111 212	32	2	3475
Микронезия	1	107	4	1	27
Непал	147	28 563	14	1	2040
Нигерия	924	149 229	37	2	4033
ОАЭ	84	4798	7	1	685
Пакистан	796	176 243	6	3	29 374
Россия	*17 098*	*140 041*	*83*	*6*	*1687*
Сен-Китс и Невис	0,3	40	14	1	3
Судан	2506	41 088	25	1	1644
США	9827	307 212	51	2	6024
Танзания	947	41 049	26	1	1579
Швейцария	41	7604	26	1	*292*
Эфиопия	1104	85 237	11	2	7749
Остальные, с населением более 100 млн. чел.					
Бангладеш	144	156 051	6	1	26 009
Индонезия	1905	240 272	32	2	7509
Китай	9597	1 338 613	31	3	43 181
Япония	378	127 079	47	1	2704

* Рассчитано по: Welcome to the CIA Web Site - Central Intelligence Agency. 2009. Режим доступа: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html.

Из десяти федеративных государств, средняя численность населения субъекта федерации в которых меньше, чем в России, шесть по общей численности населения уступают России более чем в 10 раз или практически не могут быть сравнимыми. А по сравнению, например, с США и Германией средняя численность населения субъекта Федерации в России меньше, соответственно, в 3,6 и в 3,1 раза, или на 4,3 и 3,5 млн. чел.

На существенные отличия РФ от других стран указывают многие авторы. При этом следует иметь в виду, что примеры приводятся весьма различные, исходя из личных предпочтений авторов по числу предлагаемых для РФ субъектов Федерации. Например:

"для сравнения можно привести данные о количестве АТЕ первого ранга в крупных странах: США - 50 штатов; Япония - 47 префектур; Китай - 33 региона (23 провинции, 5 автономных районов, 4 города центрального подчинения, 1 специальный административный район Гонконг); Индия - 32 субъекта Федерации (25 штатов и 7 союзных территорий)"[1];

"в Австралии - 6 штатов и территорий, в Канаде - 10 провинций и территорий, в ФРГ - 16 земель и городов"[2].

Как сказано нами выше, при обосновании принципа оптимальности в территориальном управлении[3], 78% стран имеют число АТО от 7 до 37, а среднее число АТО по странам мира, рассчитанное по четырем разным источникам, составляет 18[4].

Однако существуют страны, в которых количество АТО также велико, как и в России. Например, во Франции 96 департаментов. Хотя над ними еще 22 региона, что-то вроде наших федеральных округов. И в Великобритании очень сложное АТУ. С одной стороны, всего 4 основные части. Но полноценных органов управления в каждой из этих частей нет. И если суммировать английские и уэльские графства, шотландские области и округа Северной Ирландии, да еще добавить островные территории, то также получится более 90[5].

---

[1] *Романов М.Т.* Проблемы экономического районирования и административно-территориального устройства России в новых условиях. 2006. (851)

[2] *Лагутенко Б.Т.* Как обустроить "ассиметричную" Россию? 2000. (569)

[3] См. п. 1.3.1. Принципы административно-территориального устройства.

[4] Это же число указано Р.Ф. Туровским (см.: *Туровский Р.Ф.* Политическая регионалистика: Учеб. пособие для вузов. М., 2006. С. 134). (1053)

[5] *Шишков М.К.* О лукавых играх с картой России // ЭКО. 2007. № 10. С. 173. (860)

3.3. Национальный фактор в федеративном и административно-территориальном устройстве страны

Сложность территориального устройства России обусловлена еще и тем, что в ней присутствует национально-территориальная составляющая, т.е. в России не просто области, а национальные республики, автономные округа, автономная область.

Роль национально-территориальных образований (21 республика, 1 автономная область и 9 автономных округов[1]) в масштабе страны можно охарактеризовать следующими данными. Это 31% от общей численности субъектов Федерации, 42% ее территории и 18% населения. Так что игнорирование национального вопроса представляется не только ошибочным, но и крайне опасным.

Население России принадлежит, в основном, к четырем языковым семьям, которые в свою очередь делятся на группы. По данным переписи населения 2002 г.[2]:

1. Индоевропейская семья (около 123 млн. чел., или 85% населения страны), в том числе славянская группа - 126 млн. чел. (82%), иранская - 701 тыс. чел. (0,5%) и германская - 597 тыс. чел. (0,4%).

По сравнению с предыдущей переписью численность населения индоевропейской семьи сократилась на 5,1 млн. чел. и составила к уровню 1989 г. 96% при общем сокращении населения страны на 2,2 млн. чел. (98%).

Самая многочисленная национальность - русские - 116 млн. чел., сократилась почти на 4 млн. чел., или на 3%. Удельный вес русских в населении страны сократился с 82,0 до 79,8%.

Наиболее высокие темпы сокращения населения у народов этой группы с численностью населения свыше 50 тыс. чел. к 1989 г. у латышей, литовцев, украинцев (2,9 млн. чел.) и белорусов (0,8 млн. чел.) - от 62 до 67% и немцев (0,6 млн. чел.) - 71%.

Наибольший абсолютный прирост населения у армян (1,1 млн. чел.) - почти 600 тыс. чел., осетин (более 0,5 млн. чел.) - 113 тыс. чел.

---

[1] Коми-Пермяцкий округ в настоящее время утратил в своем названии добавление "автономный".

[2] *Шишков М.К., Кормушин М.Ю.* Вся Россия: Соц.-экон. справ. - Интернет-каталог. 2003-2009. Режим доступа: http://www.terrus.ru/cgi-bin/allrussia/v3_filter.pl. (9) Раздел "Национальный состав".

и таджиков - 82 тыс. чел. По темпам роста к 1989 г. наивысшие показатели у таджиков - в 3,2 раза, армян - в 2,1 раза и осетин - 128%.

2. Алтайская семья (12,9 млн. чел., или 8,9% всего населения России), в том числе тюркская группа - 12,2 млн. чел. (8,4%), монгольская группа - 622 тыс. чел. (0,4%) и тунгусско-маньчжурская группа - 74 тыс. чел. (0,05%).

Самая многочисленная национальность - татары (5,6 млн. чел., или 3,8% населения страны), это вторая, после русских, национальность. Их численность за межпереписной период возросла на 33 тыс. чел., или на 0,6%. Башкир и чувашей - почти по 1,7 млн. чел., или по 1,2%.

В целом численность населения этой языковой семьи по сравнению с 1989 г. увеличилась на 0,9 млн. чел. - 108%. Наибольший абсолютный прирост у башкир - 328 тыс. чел., азербайджанцев - 286 тыс. чел. и кумыков - 145 тыс. чел. Темпы роста наиболее высокие у турок - рост в 9,2 раза, азербайджанцев - 185% и кумыков - 152%.

3. Уральская семья (около 2,8 млн. чел., или 1,9% населения России), в том числе финская группа - около 2,7 млн. чел. Наибольшая численность населения у мордвы - 843 тыс. чел., удмуртов и марийцев - свыше 600 тыс. чел. каждой.

В целом по сравнению с 1989 г. население уральской семьи сократилось на 459 тыс. чел. и составило 86%. По темпам сокращение наибольшее у карел - 74% и мордвы - 79%.

Рост населения наблюдался у народов угорской (ханты и манси) и самодийской групп (ненцы, селькупы и др.), но их численность невелика: наибольшая у ненцев - 41 тыс. чел.

4. Кавказская семья (более 5,6 млн. чел., или 3,8% населения страны). Народы этой семьи имеют наивысшие темпы роста населения - прирост к 1989 г. составил более 1,7 млн. чел., или 45%.

Самые многочисленные национальности: чеченцы (1,4 млн. чел.), аварцы (0,8 млн. чел.), кабардинцы и даргинцы - более чем по 500 тыс. чел. каждая. Набольший абсолютный прирост населения произошел у чеченцев (461 тыс. чел.), аварцев (270 тыс. чел.) и ингушей (198 тыс. чел.). Наивысшие темпы роста у ингушей - 192%, лезгин - 160%, чеченцев - 151% и аварцев - 150%.

Следует обратить внимание, что за более ранний 30-летний период (1959-1988 гг.) при среднем по России росте численности населения на 25% народы кавказской семьи увеличились в 2,4 раза (повлияло возвращение на историческую родину репрессированных в годы войны чеченцев (рост в 3,4 раза) и ингушей (в 3,8 раза)), алтайской семьи - на 46%, индоевропейской - на 23% и уральской - на 3%.

Этнические, конфессиональные, социальные и прочие различия - это данность. Опыт, накопленный нашей страной в XX в., показывает, что беда приходит тогда, когда эти различия пытаются не замечать.

Все народы, проживающие на территории России, можно подразделить на три группы по численности населения и доле проживающих в России от общей численности лиц данной национальности в мире:

1. Народы (этносы), большая часть которых живет в России: 135 млн. чел., или 93%. Эту группу, в свою очередь можно разделить на три подгруппы:

а) русские, как основная национальность, - 116 млн. чел., или 79,8%;

б) 41 национальность, к которым условно отнесены 10 крупнейших национальностей народов Дагестана, имеющих свои республики и автономии, - 19,1 млн. чел., или 13,2%;

в) 40 национальностей, не имеющих национально-территориальных образований, - 253 тыс. чел., или 0,2%. Среди них наиболее многочисленные: ногайцы - 91 тыс. чел., абазины - 38 тыс. чел., эвены - 19 тыс. чел., шорцы - 14 тыс. чел. и нанайцы - 12 тыс. чел.

2. Народы стран ближнего зарубежья (республик СССР). 26 народов этой группы, включая самые малочисленные, составляют 7,0 млн. чел., или 4,8% населения страны. Наиболее крупные из них: украинцы, армяне, белорусы, казахи и азербайджанцы. В этой группе также можно выделить 14 основных государствообразующих национальностей, составляющих 99,5%.

3. Этносы, в подавляющем большинстве живущие за пределами России. Общая численность населения 34 народов этой группы составляет 1442 тыс. чел., или 1,0%. Среди них наиболее многочисленны немцы – 597 тыс. чел, цыгане – 183 тыс. чел., корейцы – 149 тыс. чел., греки – 98 тыс. чел. и турки – 92 тыс. чел.

Ни к одной из указанных выше групп не отнесены примерно 1,5 млн. чел., прошедшие по переписи населения как "лица других национальностей" (43 тыс. чел.) и как "лица, не указавшие национальность" (1461 тыс. чел.).

Фактически же роль национального фактора в территориальном устройстве страны пока чрезмерно завышена. Это мнение преобладает как среди ученых, так и среди политиков. Вопросам национального фактора, и прежде всего его гипертрофии, или преувеличенному влиянию на федеративное устройство РФ, уделили серьезное внимание достаточное количество авторов. Хочется обратить внимание на работы ученых Совета по изучению производительных сил (СОПС),

прежде всего А.А. Адамеску и В.В. Кистанова, а также А.С. Саломаткина, Б.Т. Лагутенко, А.В. Усягина, М.Т. Романова и др.

Лица коренных национальностей составляют почти 45% общей численности населения республик и автономий, а проживающие в них русские - свыше 40%[1]. При этом следует учесть два разнонаправленных процесса по сравнению с СССР.

Во-первых, крупнейшая из коренных национальностей (русские) насчитывает почти 4/5 жителей России. Среди других новых государств на территории Союза ССР больший удельный вес лиц коренной национальности только в Азербайджане и Армении (по 93%).

Во-вторых, доля русских, проживающих на территории республик и автономий, за период между переписями населения 1989 и 2002 гг. заметно сократилась - с 46 до 40%, при соответствующем увеличении удельного веса титульных национальностей с 38 до 45%.

Выделение автономий сыграло положительную роль в экономическом, социальном и культурном подъеме многих прежде отсталых народов. Однако такой принцип АТУ изжил себя и действует лишь в силу исторических традиций. Поэтому национально-территориальное деление России, стихийно начавшееся с образования большинства республик и областей в начале 1920-х гг., а большинства автономных округов - в 1930 г., нуждается в значительных коррективах.

В частности, национальный фактор противоречит основным принципам АТУ: конфигурация регионов приобретает причудливые формы. Обратите внимание на "отросток" на юго-западе Калмыкии или северо-западе Татарстана (Агрызский район), "вклинивание" Челябинской Аши и других западных частей области в Башкирию, причудливые формы "осьминога" у Кировской области и т.д. Все это приводит к многочисленным нарушениям конкурентоспособности административных центров, когда от райцентров и городов становится ближе к соседним региональным центрам. На это в нашем исследовании обращено особое внимание.

Но не стоит совсем отрицать национальный фактор в АТУ. Целесообразно сгладить его влияние на государственно-территориальную структуру. Право наций на самоопределение в составе России нужно сохранить. АТД должно осуществляться по определенным правилам, с учетом национальных особенностей каждой конкретной местности - АТО, а не быть следствием обстоятельств почти вековой давности.

---

[1] Данные 2002 г.

Здесь нужно согласиться с мнением о том, что "в России существует настоятельная необходимость в переходе к унифицированному АТД, которое может учитывать национальный фактор, но не должно на нем основываться"[1].

Но слово "может" необходимо заменить на "обязательно должно"[2].

3.4. Региональная политика на современном этапе (2000-2008 гг.)

3.4.1. Территориальное управление на макроуровне

Сверхдробный состав регионов (субъектов Федерации) неизбежно ведет к созданию территориальных структур управления на более высоком - макроуровне. Тем более, что частично эти структуры были не только при советской власти, но и ранее.

Первый вид - ***экономическое районирование***. Разница в экономических районах обусловлена разницей природно-ресурсного потенциала, разницей климата, специализацией промышленности и сельского хозяйства.

В ходе исторического развития страны состав экономических районов и их количество изменялись. Основа современной сетки экономических районов утверждена в 1961 г., а последние изменения вносились в 1982 г. С тех пор остаются неизменными 11 экономических районов России и Калининградская область, входившая при СССР в Прибалтийский крупный экономический район. В настоящее время официально эта область одна образует данный экономический район, что закреплено в соответствующем нормативном документе - Общероссийском классификаторе экономических регионов (ОКЭР)[3].

Таким образом, официально число крупных экономических районов равно 12. Однако в учебной литературе часто Калининградскую область относят к Северо-Западному экономическому

---

[1] *Лагутенко Б.Т.* Как обустроить "ассиметричную" Россию? 2000. (569)

[2] Об этом речь пойдет в п. 8.2.3. Решение национального вопроса в новом территориальном устройстве страны.

[3] Общероссийский классификатор экономических регионов ОК 024-95 (ОКЭР). 1997. (832)

району[1]. Данной позиции придерживаемся и мы, что отражено в многочисленных интернет-материалах[2], и прежде всего в справочнике-каталоге "Вся Россия"[3].

Вторым видом деления страны на макроуровне мы считаем ***межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия (МАЭВ)***.

Возникшие в самом начале 1990-х гг. по инициативе руководителей регионов, МАЭВ достигли своего наибольшего подъема в 1998-1999 гг., в период, когда Правительство РФ возглавлял Е.М. Примаков, при котором представители от МАЭВ входили в состав российского Правительства.

Деятельность ассоциаций сначала регулировалась постановлением Правительства 1993 г., а в декабре 1999 г. издан специальный федеральный закон о порядке работы и взаимодействия этих ассоциаций - "Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации".

После образования в 2000 г. федеральных округов роль МАЭВ резко снизилась. Отсюда, в разные периоды времени роль, значение и перспективы развития МАЭВ определялись по-разному.

"Межрегиональные ассоциации - объединения субъектов РФ, имеющие главной целью налаживание между ними экономического взаимодействия. Всего в России начиная с 1994 г. сформировано 8 межрегиональных ассоциаций. Сформированные на основе субъектов РФ межрегиональные ассоциации выполняют функцию своего рода проторегионов. Можно предположить, что со временем они могут оказать влияние на изменение федеративного устройства страны"[4].

"Несмотря на очевидные преимущества в деятельности МАЭВ, эта организационная форма территориального управления ни в правовом, ни в экономическом, ни в интеграционном отношении развития не получила. Можно сказать, что на данном этапе свою историческую миссию эти ассоциации (в том виде, в каком они действуют) выполнили. Как представляется, следующим шагом в развитии территориальных форм управления, в частности МАЭВ, является использование их опыта в процессе

---

[1] Например, в учебнике, подготовленном преподавателями кафедры экономической и социальной географии России МГУ (см.: Экономическая и социальная география России / Под ред. А.Т. Хрущева. М., 2001. (152)).

[2] См.: *Шишков М.К., Кормушин М.Ю., Сорокин А.А.* Интернет-проект "Территориальное устройство России". Режим доступа: http://www.terrus.ru.

[3] *Шишков М.К., Кормушин М.Ю.* Вся Россия. 2003-2009. (9)

[4] Мир словарей. Режим доступа: http://mirslovarei.com/content_yur/MEZHREGIONALNYE-ASSOCIACII-9284.html.

совершенствования деятельности крупных территориально-хозяйственных комплексов на примере федеральных округов"[1].

Третий вид - ***федеральные округа***[2]. Всего существует 7 федеральных округов с уполномоченным представителем Президента в каждом, которые созданы в мае 2000 г. по указу В. Путина.

О роли и месте федеральных округов в территориальном управлении страны, их проблемах написано достаточно много.

"Территория округов действительно мозаична, неоднородна, иногда относится к различным эпохам хозяйственного развития"[3].

"Ясно, что никакой территориально-объединительной идеи здесь не было (достаточно вспомнить о составе Поволжского или Уральского округов), но уже через год, как только Госкомстат России обнародовал более или менее солидный массив информации, "вдруг" появилось множество статей и книг, где федеральные округа описывались как социально-экономические целостности, абсолютно пригодные к сопоставительному анализу"[4].

"1. Федеральные округа выступают в территориальном строительстве России как элемент унитарности внутри федеративного государства, стягивающий систему территориального управления и предохраняющий ее от рецидивов "регионального баронства".

2. Создание федеративных округов позволило привести в относительное единство систему территориального управления, не только нормализовав нормативно-правовую базу, но и приведя в действие политические рычаги воздействия на регионы.

3. Тем не менее, проблема оптимизации территориального управления остается до конца неразрешенной, и это приводит к дальнейшим попыткам унификации политических систем субъектов федерации с общефедеральной политической системой"[5].

---

[1] *Попаренко Я.* Развитие межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия // Гос. служба. 2004. № 2. (923)

[2] Карту федеральных округов и основные характеристики их АТД см.: *Шишков М.К., Кормушин М.Ю.* Вся Россия. 2003-2009. (9)

[3] *Межевич Н.М.* Основные направления региональной политики Российской Федерации: Учеб. пособие. Ч. 1. Теория регионального развития. СПб., 2000. (921)

[4] *Лексин В., Швецов А.* Общероссийские реформы и территориальное развитие. Ст. 11. Региональная Россия начала XXI в.: новая ситуация и новые подходы к ее исследованию и регулированию // Рос. экон. журн. 2004. № 8. (705)

[5] *Усягин А.В., Шишков М.К.* Территориальное управление в России... 2006. (930; 6.1.5. Роль федеральных округов в реформировании системы территориального управления / А.В. Усягин)

Вопросы перспективного развития федеральных округов, включая изменения их числа и функций, подробнее будут отражены далее.

Кроме указанных выше территориальных структур, на межрегиональном уровне необходимо иметь в виду, что ***министерства*** (их в настоящее время всего 53) ***и ведомства*** (госкомитеты, федеральные службы и др.) и в период СССР, и сейчас ***имеют свои территориальные структуры***. Они не сопоставимы ни с сеткой АТУ (83 субъекта), ни с федеральными округами (7), а, как правило, где-то между ними имеют свое число различных территориальных подразделений.

Наиболее полная информация о числе межрегиональных или региональных представительств федеральных структур представлена в коллективной работе под руководством Ю.М. Лужкова[1]. В частности, в ней приведены данные по 44 федеральным органам исполнительной власти, имеющим в регионах свои территориальные органы. Число таких органов колеблется от 2 до 86. Однако достоверность некоторых данных, даже на момент их составления, вызывает сомнение. К примеру, указано всего три подразделения в регионах МЧС и два Госэнергонадзора.

Существуют межобластные организации в связи, в образовании, науке, культуре и т.д. Более крупную структуру имеет Академия наук, Академии кадровой службы при Президенте России также имеются не везде. У межобластных организаций, имеющих несколько отраслей, нет единства по количеству и составу охватываемых областей и республик. Тем не менее, наличие значительного числа межобластных структур подтверждает большую дробность АТД страны. Например, 9 военных округов Министерства обороны; 10 военных округов имеют пограничники; 10 - органы МЧС; 17 - ОАО "РЖД"; 27 - Гостехнадзор России и т.д.

Число этих подразделений постоянно меняется. Например, после утверждения федеральных округов Сбербанк России принял решение сократить число подразделений в РФ с 69 до 18. Все это связано с тем, что создавать подразделения в каждом субъекте Федерации просто нерационально.

---

[1] *Лужков Ю.М.* Путь к эффективному государству: План преобразования системы государственной власти и управления в Российской Федерации. М., 2002. С. 96-113. (193)

3.4.2. Изменения в федеративном устройстве России: укрупнение регионов

Число видов (или типов, наименований) субъектов Федерации остается неизменным после утверждения Конституции РФ в 1993 г. - шесть: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа (ч. 1, ст. 5, гл. 1 "Основы конституционного строя" Конституции РФ). Но как общее число субъектов, так и соотношение между отдельными видами "пришло в движение", что нашло отражение в Конституции (ч. 1, ст. 65, гл. 3 "Федеральное устройство"):

1) 1 декабря 2005 г. - Пермский край = Пермская область + Коми-Пермяцкий автономный округ;

2) 1 января 2007 г. - Красноярский край = Красноярский край + Таймырский автономный округ + Эвенкийский автономный округ;

3) 1 июля 2007 г. - Камчатский край = Камчатская область + Корякский автономный округ;

4) 1 января 2008 г. - Иркутская область = Иркутская область + Усть-Ордынский Бурятский автономный округ;

5) 1 марта 2008 г. - Забайкальский край = Читинская область + Агинский Бурятский автономный округ.

Таким образом, число субъектов Федерации за 2 года и 3 месяца сократилось на шесть: с 89 до 83. Безусловно, следует согласиться со стремлением руководства страны уменьшить колоссальные различия в потенциале субъектов РФ, сократить их чрезмерное число и ликвидировать принцип "матрешки" в федеративном устройстве страны. Только пока на подступах к настоящей реформе АТУ делаются лишь отдельные шаги[1].

Вместе с тем следует отметить и негативные последствия произошедших перемен. Возникла неопределенность статуса автономных округов[2] и числа "разновидностей"[3].

---

[1] *Шишков М.К.* О лукавых играх с картой России. 2007. (860)

[2] См., например: Затухание процесса. В РФ нет продуманной политики укрупнения регионов // Независимая газ. 2008. 14 окт. (941); *Кынев А.В.* Слишком разный особый статус. Объединение регионов не решило проблем региональной политики // Независимая газ. 2008. 16 мая. (942)

[3] Территориальное устройство России. Автономные округа России на 1.01.2008 г. Режим доступа: http://www.terrus.ru/allrussia/2008/08ok.shtml.

Во-первых, это самостоятельная во всех отношениях Чукотка, демографический потенциал которой тает на глазах и сравним уже с не самым крупным муниципальным районом.

Во-вторых, это автономные округа - субъекты Федерации в составе других субъектов Федерации: находящиеся на договорных отношениях с Тюменской областью Ханты-Мансийский - Югра и Ямало-Ненецкий автономные округа, которые, на наш взгляд, уже совершенно неразумно соединять с далекой от них Тюменью.

Это "полусамостоятельный" субъект Федерации Ненецкий автономный округ, единственный из всех автономных округов, который никогда не имел и не имеет в своем составе ни одного района. То есть это фактически один район. Однако за последние 10 лет в нем стремительно нарастает добыча нефти, и он вошел в десятку крупнейших регионов по ее добыче.

В-третьих, автономный округ, даже переставший быть полноправным регионом, является все-таки "пятым колесом в телеге" российского государственно-территориального устройства.

Достаточно обратить внимание на таблицы Росстата по регионам. По состоянию на 1 января 2008 г. в них появилась строка за итогом - "кроме того, административно-территориальные единицы с особым статусом"[1]. Неопределенность - вот, по крайней мере, то положение, в котором они оказались после укрупнения регионов. Причем появились нюансы: если Коми-Пермяцкий, Усть-Ордынский Бурятский и Корякский округа утратили в своем названии добавление "автономный", то в Таймырском (Долгано-Ненецком) и Эвенкийском оно осталось.

Коми-Пермяцкий округ в официальных данных Росстата то исчезает, то снова появляется.

В то же время следует обратить внимание на необходимость статуса автономии или иной формы особого статуса для гарантии коренному населению в сохранении языка, культуры и обычаев, в сохранении этноса. Это особенно важно в период, когда в РФ еще не определены и не приняты новые формы самоопределения наций - решения национального вопроса в рамках АТУ.

Довольно неуклюже выглядит попытка придать этому локальному явлению масштаб начала или даже проведения административно-

---

[1] Оценка численности постоянного населения субъектов Российской Федерации на 1 января 2008 года и в среднем за 2007 год. Режим доступа: www.gks.ru.

территориальной реформы России. Так, одна из статей о первом опыте объединения двух субъектов Федерации - Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа - по созданию Пермского края вышла под громким названием "Административно-территориальная реформа в России: задачи и перспективы"[1]. А сайт "Укрупнение.ru", на котором имелись материалы с 24 сентября 2004 г. по 8 ноября 2005 г., закрыт[2].

3.5. Основные проблемы типологии и терминологии территориального устройства

Еще в 1995 г., буквально через год после принятия Конституции РФ, было написано:

"Анализ законодательства субъектов Российской Федерации и практика его применения показывают, что в субъектах РФ нет единого подхода к понятийному аппарату, к определению АТУ и АТЕ, правового положения населенных пунктов, особенно городов различного подчинения"[3].

Однако и впоследствии, вплоть до сегодняшнего дня, данные проблемы, частично устраненные принятием ФЗ № 131, в целом являются актуальными, о чем свидетельствуют, к примеру, работы А.П. Калинина, А.В. Усягина, Н.С. Тимофеева, Е.С. Шугриной и др.

Это связано с недостатками федерального законодательства по вопросам АТУ. Об этом достаточно подробно написано юристами А.С. Саломаткиным, С.П. Калининым, В.И. Васильевым и др.

3.5.1. Проблемы в терминах и понятиях административно-территориальных образований

К числу проблем современного АТУ, которые лишь частично решены ФЗ № 131, при этом создавая новые, относятся *проблемы в терминах и понятиях АТО*.

---

[1] *Исаева Н.* Административно-территориальная реформа в России: задачи и перспективы. 2007. (927)

[2] См.: http://www.ukrupnenie.ru.

[3] *Саломаткин А.С.* Административно-территориальное устройство Российской Федерации... 1995. С. 175. (214; 4.3)

По словарю термин "округ" используется в трех значениях: 1) в ряде государств (например, в Исландии, Португалии) - АТЕ; 2) военный округ; 3) различные временные образования (например, избирательный округ)[1]. Каждое из них, в свою очередь, допускает сколь угодно широкие возможности для использования.

В территориальном устройстве России в настоящее время наиболее распространенные понятия со словом "округ": федеральный округ, автономный округ, округа г. Москвы, округа (на правах городских районов) в отдельных городах с районным делением, например в Краснодаре и Омске. Кроме того, как указано выше термин "округ" наиболее широко представлен в ведомственном районировании.

Термин "район" (вместе с производным от него понятием "районирование") существует, во-первых, как одно из основных понятий географии, и не только экономической. Его употребление начинается от понятия крупного (или основного) экономического района до уровня микрорайона города. Столь широкое и разнообразное применение одного слова вызывает необходимость в дополнительных пояснениях при его применении, с чем пришлось столкнуться и в данной работе.

Во-вторых, район - это АТО внутри области или крупнейшего города. Причем городской район России по численности населения отличается от района области, в среднем превышая последний примерно в 5 раз. Новый ФЗ № 131 разделил муниципальные районы, как один из видов муниципальных образований, и внутригородские районы, не являющиеся ими. Но возник вопрос: почему жители не только муниципальных районов, но даже ниже их по уровню сельских поселений наделены правом образовывать органы местного самоуправления, а в 100 и более раз большие по численности городские районы этих прав лишены?

Надо справедливо отнести к числу отживших и наименование АТО советской эпохи "сельсовет", которое еще существует в ОКАТО. И дело даже не в том, что советов, как органов местного самоуправления, сейчас в России нет. Понятие "сельский совет" всегда существовало в двух видах: как АТЕ и как орган местной власти на данной территории, что вносило определенную путаницу. На более высоких уровнях эти понятия разделялись: "район" - "райисполком", "область" - "облисполком". В литературе и нормативных актах совет-

---

[1] *Шишков М.К.* Административно-территориальное устройство и территориальные основы местного самоуправления... 2004. (677; 1.2)

ского периода применялось понятие "сельисполком", но в повседневной жизни оно не употреблялось. Сельсовет не имел территории, поскольку в его состав входили только территории сельских населенных пунктов. Это значит, что сельсовет теоретически не являлся единицей АТД (хотя фактически им выполнялись некоторые соответствующие функции).

Неудачным по той же причине является и термин "сельская администрация", в большинстве случаев сменивший сельсовет. Название АТО должно состоять из одного слова. К примеру, можно было бы предложить термин "община", который применяется в качестве низового органа АТУ в Болгарии и Югославии. Также он применялся в ряде работ по территориальному устройству советского периода в качестве укрупненного сельского совета.

3.5.2. Проблемы в терминах и понятиях населенных пунктов

Аналогично с упорядочением понятий АТО необходимо определиться с понятиями населенных пунктов, а также с критериями отнесения населенных пунктов к тому или иному виду.

Населенный пункт - населенное место (поселение), первичная единица расселения людей в пределах одного застроенного земельного участка (город, поселок городского типа, село). Обязательный признак населенного пункта - постоянство использования его как места обитания из года в год (хотя бы сезонно). В территориальной организации населения (так же, как в демографии и географии населения) первичной единицей учета является населенный пункт (поселение). При этом следует учесть, что иногда населенный пункт может состоять из одного-единственного жилища (жилого строения).

Основными признаками принадлежности населенных пунктов к городским поселениям в России, как и прежде в РСФСР, являются численность населения и удельный вес рабочих, служащих и членов их семей. Только сейчас критерии устанавливают сами регионы (субъекты Федерации). Последний признак сейчас явно устарел и не отражает важнейших отличительных особенностей городского населенного пункта. Можно привести много примеров, когда рабочие живут в населенных пунктах, которые являются по застройке чисто сельскими. Или наоборот, работники сельхозпредприятий проживают в благоустроенных по-городскому населенных пунктах.

Важные правовые проблемы территориального устройства на уровне населенных пунктов после принятия ФЗ № 131, на наш взгляд, наиболее полно отметил один из ведущих специалистов-правоведов в данном вопросе профессор В.И. Васильев:

"Существенный смысл Указа 1982 г.[1] состоит в том, что одним из определяющих показателей, позволяющих относить населенные пункты к разным их категориям, является занятие жителей этих мест. К сожалению, правовая ситуация с Указом проблемна, во-первых, из-за отсутствия ясности, действует ли этот акт в принципе в нынешних условиях и, во-вторых, если действует, то в какой части...

Понятие "населенный пункт" отсутствует в перечне основных терминов и понятий, используемых для целей данного закона (ст. 2) (ФЗ № 131. - *М.Ш.*). ...Что такое сельский или городской населенный пункт, что такое поселок - сельский или городской - из Закона понять нельзя…

Итак, ситуация запуталась, когда, внося исправления в текст Федерального закона № 131-ФЗ, законодатели установили, что в состав сельского поселения могут входить не только сельские населенные пункты, как было изначально, но и поселки (п. 6 ч. 1 ст. 11). Что это за поселки, каковы их признаки, чем отличается сельский поселок от городского - неизвестно…

Отношение субъектов Федерации к Указу Президиума Верховного Совета РСФСР еще сложнее. Они приняли свои законы об административно-территориальном устройстве, о которых говорилось выше, не подвергая "официальному сомнению" действие этого акта, но фактически заменяя его региональными нормативными актами…

Такая разноголосица ослабляет правовые гарантии нормативного решения вопросов территориального устройства местного самоуправления. Региональным властям в принципе ничего не стоит переделать свой закон, изменив категориальные параметры населенных пунктов. Тогда, скажем, рабочий поселок беспрепятственно можно преобразовать в село, малый город превратить в сельский поселок или сделать из сельской местности городскую и наделить ее статусом городского округа"[2].

К вышеназванным теоретическим проблемам территориального устройства на уровне населенных пунктов добавим свои проблемы терминологии[3].

Село и деревня. До революции эти два понятия, обозначавшие две основные российские разновидности сельских населенных мест, четко отличались друг от друга. В селе была церковь, а в деревне ее

---

[1] Положение о порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР. 1982. (105)

[2] *Васильев В.И.* Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления. 2006. (839)

[3] *Шишков М.К.* Административно-территориальное устройство и территориальные основы местного самоуправления... 2004. С. 26-28. (677; 1.2)

не было. Сейчас никаких официальных различий между ними нет. Обычно подразумевается, что село более многочисленно по населению. В большинстве своем это действительно так. Но далеко не всегда. Например, в Самарской области в Елховском районе в Краснопоселенской сельской администрации в деревне Владимировка проживает 136 чел., а в селе Заблоцкое - 4 чел. Всего по области сел с числом жителей менее 100 чел. - 62, а деревень, превышающих эту численность, - 37.

Поселок. Единого, общепризнанного критерия для данного вида сельского населенного пункта также не существует. Для этого необходимо определить, в чем отличие поселка от других сельских населенных пунктов, и прежде всего от рассматриваемых нами сел и деревень.

3.5.3. Проблемы в понятиях и терминах в территориальных основах местного самоуправления

Одной из важнейших общероссийских проблем территориального устройства, без разрешения которой невозможна научная проработка перспективных территориальных проблем России, является существующая система местного самоуправления. Конституция не дает однозначного ответа на вопрос, где заканчивается уровень государственной власти и начинается уровень местного самоуправления. В результате произошло смешение понятий "административно-территориального устройства", как государственной системы территориальной организации общества, устанавливаемой сверху, и "местного самоуправления", как самоорганизации жителей для решения вопросов местного значения.

При совершенствовании территориальной структуры любого уровня следует исходить из необходимости одновременного проведения исследования по совершенствованию территориального устройства сверху (макроуровень территориального устройства страны) и снизу - первичного или низового уровня системы расселения, как в городской, так и в сельской местности. На наш взгляд, это первичный уровень АТУ, а следовательно, и низовой уровень местного государственного управления в России.

Представляется, что низовые органы АТУ, как в городе, так и на селе, должны основываться на принципе социально-экономического районирования, т.е. на общих объектах и учреждениях социально-

культурной сферы. Среди этих учреждений на первое место следует поставить полную среднюю общеобразовательную школу. Подобно тому, как после отмены крепостного права в России низовые органы АТУ в сельской местности - волости - формировались на основе церковного прихода, так и в современных условиях средняя школа должна стать основой образования сельских "общин" и городских "коммун"[1].

На самом низовом уровне территориального устройства находится территориальное общественное самоуправление. Как уже указывалось ранее[2], границы территории, на которой осуществляется ТОС, устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения, проживающего на данной территории. ТОС может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома, многоквартирный жилой дом, жилой микрорайон, сельский населенный пункт, не являющийся поселением, иные территории проживания граждан (ст. 27 ФЗ № 131).

На наш взгляд, один дом, а тем более часть дома не могут, строго говоря, являться территорией. С теоретической точки зрения, как и любой объект производственной и социальной сферы, жилой дом - это "точка". Законодательно вопросы жилья регулируются Жилищным кодексом, по которому в каждом многоквартирном доме должны создаваться ТСЖ - товарищества собственников жилья.

А вот отношения между двумя и более ТСЖ по вопросу общей территории должны, на наш взгляд, регулироваться в рамках ТОС. Такой же подход нужно применять и для сельской местности, где ТОС должен образоваться при наличии не менее двух хозяйств или домовладений[3].

---

[1] *Шишков М.К.* О реформе территориального устройства России. 2004. (662)

[2] См. п. 1.3.4. Влияние государственного управления и местного самоуправления на территориальное устройство.

[3] В целом позиция автора по совершенствованию местного самоуправления достаточно подробно изложена в комментариях к стенограмме принятия Госдумой РФ во втором чтении ФЗ № 131 от 11 июня 2003 г. 34 примечания: "красным" - несогласие, "зеленым" - согласие по наиболее важным моментам, "бирюзовым" - важные моменты без их оценки. (524)

3.6. Обзор работ по реформированию административно-территориального устройства России

Перечень работ и предложений "за" и "против" реформирования АТУ России в 1992-2008 гг. представлен в прил. 19э.

3.6.1. Работы и высказывания сторонников реформы

К числу научных работ начала XXI в., или уже после создания федеральных округов, посвященных или затрагивающих вопросы реформирования территориального устройства России, следует прежде всего отнести работы СОПСа, которые берут начало еще в 1993 г. (публикации А.А. Адамеску[1] и В.В. Кистанова[2]). Следует заметить, что практически одна и та же схема перспективного территориального устройства присутствует в работах 1993, 1998[3] и 2007[4] гг. (табл. 3).

Серьезной научной работой, выполненной коллективом авторов под руководством мэра Москвы Ю.М. Лужкова[5], является монография, в которой затронуты вопросы реформирования территориального устройства страны и о которой подробнее будет сказано ниже[6].

Нам известны три докторские диссертации, защищенные уже в XXI в., в которых обосновывается необходимость и намечены пути реформирования федеративного устройства России: по юридическим наукам - Н.М. Добрынин (2003), по политическим наукам - А.В. Усягин (2005) и по историческим наукам - О.В. Шульгина (2006)[7].

---

[1] *Адамеску А.А.* К совершенствованию территориально-организационной структуры России // Рос. экон. журн. 1993. № 10. С. 60-71. (251)

[2] *Кистанов В.В.* Государственно-территориальное устройство России - на экономическую основу // Экономист. 1993. № 8. С. 56-62. (275)

[3] *Адамеску А., Кистанов В., Савельев В.* Экономическое районирование как основа территориального устройства России // Федерализм. 1998. № 1. С. 111-134. (252)

[4] *Кистанов В.В.* Объединение регионов России (преимущества для управления и предпринимательства). К реформе территориального устройства. М., 2007. С. 75. (946)

[5] *Лужков Ю.М.* Путь к эффективному государству... 2002. (193)

[6] См. гл. 8. Пути, этапы и результаты реформирования территориального устройства России.

[7] *Шульгина О.В.* Административно-территориальное деление России в XX веке: историко-географический аспект: Автореф. дис. ... д-ра ист. наук. М., 2005.

Таблица 3

Система экономического районирования и административно-территориального деления России (сравнение проектов СОПСа 1998 и 2007 гг.)*

Уровни подсистемы	Экономические районы комплексы)	Административно-территориальные единицы	Количество единиц		Основные функции	
			Проект 1998 г.	Проект 2007 г.	Экономические	Социальные
Макро	Основная экономическая зона	Край (республика) **Федеральный округ**	4-5	**5-7**	+	-
	Крупный экономический район (макрокомплекс)	Область **-**	15-20	**15-18**	+ +	-
Мезо	**Средний экономический район (мезокомплекс 1)**	**Губерния или укрупненная область (край)**	**-**	**20-30**	**+ +**	**+**
	Средний экономический район (мезокомплекс) **(мезокомплекс 2)**	Округ **Республика, край, область или административный округ**	150-200	**76 или 150-200**	+	+
Микро	Низовой экономический район (микрокомплекс)	Город, низовой административный район	2,5-3 тыс.	**2-2,5 тыс.**	+	+ +
	Первичный социум **(микрокомплекс 2)**	Территория муниципального совета, сельсовета **и т.п. (поселения)**	...	...	-	+

* Жирным выделены изменения в работе 2007 г.

Интересно, что нет ни одной докторской диссертации по экономическим и географическим наукам. Последняя докторская диссер-

тация по географическим наукам по вопросам АТУ защищена В.К. Бугаевым еще в период СССР[1].

Разброс мнений и предложений по новой системе территориального устройства РФ в СМИ чрезвычайно разнообразен. Вот полемика автора по данному вопросу в журнале "ЭКО":

"Отсутствие объективных критериев порождает полную неразбериху с ответом на вопрос, каким должно стать количество субъектов Федерации в результате реформы. Оценки колеблются в диапазоне от 7-10 до 30-40"[2].

Снова отталкиваясь от надуманного отсутствия критериев, искать которые, похоже, совершенно не интересно, В.В. Шмат пугает нас страшной неразберихой в вопросе возможного числа субъектов Федерации в результате реформы.

"Подольем масла в огонь": этот разброс мнений далеко не полный. Есть, к примеру, предложения установить 45-46 регионов[3]. А новгородский губернатор М. Прусак и депутат Госдумы А. Климов считают рациональным число субъектов Федерации не менее 60[4].

Причина такого разнообразия, во-первых, в том же нежелании серьезно заниматься указанной проблемой. Вопрос действительно не из легких, так как находится "на стыке" политики, права, экономики, географии, истории и других наук. Во-вторых, само по себе число предлагаемых субъектов Федерации может еще не определять сущность реформы. Как известно, противоположности сходятся. Придерживаясь точки зрения о необходимости укрупнения субъектов Федерации до 10 "краев" в границах совмещенных федеральных округов - экономических районов, готовы как компромисс перед "пугалом" распада России по сценарию З. Бжезинского, предложить не

---

[1] *Бугаев В.К.* Исследование территориальной структуры общественного производства для целей совершенствования административно-территориального деления страны: Автореф. дис. ... д-ра геогр. наук. Л., 1991.

[2] *Шмат В.В.* Лукавые игры на карте России // ЭКО. 2006. № 8. С. 48. (859)

[3] *Добрынин Н.М.* Новый федерализм. Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск, 2003. (618); *Романов М.Т.* Проблемы экономического районирования и административно-территориального устройства России в новых условиях. 2006. С. 59. (851)

[4] См.: *Архангельская Н.* Как поделить страну. Можно ли достичь равенства субъектов Федерации // Эксперт. 2001. № 40. С. 61. (260); *Климов А.А.* В России должно быть 60-65 субъектов: Интервью. 2004. Режим доступа: (611)

сокращение, а рост числа субъектов Федерации до 125 (!)[1]. Но при одном условии: над ними опять же 10 федеральных округов - экономических районов, во главе с федеральным министром российского Правительства.

Вот подлинный текст, который некоторых так пугает:

"...российской политической верхушке следует понять, что для России задачей первостепенной важности является модернизация собственного общества, а не тщетные попытки вернуть былой статус мировой державы. Ввиду колоссальных размеров и неоднородности страны децентрализованная политическая система на основе рыночной экономики скорее всего высвободила бы творческий потенциал народа России и ее богатые природные ресурсы. В свою очередь, такая, в большей степени децентрализованная, Россия была бы не столь восприимчива к призывам объединиться в империю. России, устроенной по принципу свободной конфедерации, в которую вошли бы Европейская часть России, Сибирская республика и Дальневосточная республика, было бы легче развивать более тесные экономические связи с Европой, с новыми государствами Центральной Азии и с Востоком, что тем самым ускорило бы развитие самой России. Каждый из этих трех членов конфедерации имел бы более широкие возможности для использования местного творческого потенциала, на протяжении веков подавлявшегося тяжелой рукой московской бюрократии"[2].

Признаюсь, что в этом высказывании есть что-то рациональное. Три части это, конечно, слишком мало. И конфедерация тоже излишня, лучше "мягкая" федерация. А "более широкие возможности для использования местного творческого потенциала" действительно позволили бы не только ускорить развитие самой России, но и сплотить вокруг нее и усилить интеграцию на взаимовыгодной основе бывших советских республик.

А.В. Усягин так подвел итог анализа проектов реформирования АТУ:

"Можно и дальше перечислять различные проекты, однако при всей разнородности и многоаспектности представленных проектов у них есть общие черты. Все проекты исходят из представлений об избыточности количества субъектов государства, все они предлагают укрупнять существующие субъекты; разница лишь в подходах, принципах, пределах объединения существующих субъектов"[3].

---

[1] *Шишков М.К.* Перспективное административно-территориальное устройство Российской Федерации. 2004. (628)

[2] *Бжезинский З.* Великая шахматная доска (Господство Америки и его геостратегические императивы). 1997. Заключение: Геостратегия в отношении Евразии. (780)

[3] *Усягин А.В., Шишков М.К.* Территориальное управление в России... 2006. (930; 7.1.2.)

Позволим возразить сделанным выводам коллеги из анализа проектов реформирования АТУ. Безусловно, никто из сторонников реформирования АТУ не подвергает сомнению факт избыточности числа регионов. Однако есть два принципиальных отличия в предлагаемых путях устранения этого недостатка:

1) укрупнение существующих, оставаясь на 4-х уровнях управления: федеральный, региональный и два муниципальных: а) городские округа и районы; б) городские и сельские поселения;

2) формирование дополнительного - в целом 5-го, а конкретно 2-го полноценного федерального "этажа" управления над существующими регионами на основе федеральных округов, совмещенных с экономическими районами.

У каждого из вариантов есть разновидности. В частности, в работах СОПСа надстраивается фактически не один, а два дополнительных этажа управленческой вертикали. Но при этом совершенно опускается вопрос совершенствования внутрирегионального АТУ.

Мы придерживаемся точки зрения о проведении комплексной реформы АТУ на всех уровнях, суть которой никак нельзя назвать ни "укрупнением", ни "губернизацией". Скорее, можно определить сущность реформы как "оптимизацию".

На наш взгляд, недостатками всех без исключения работ по реформированию АТУ страны являются:

1) отсутствие обоснований для выбранного критерия оптимальности территориального устройства, который определен нами по принципу "шестигранников" (см. прил. 3)[1].

Во всех работах, включая работы СОПСа, весь процесс обоснования выбранного числа перспективных регионов (субъектов Федерации) укладывается в одно предложение с отсылкой к безадресным "теориям систем", "теориям управления" и т.п.;

2) важнейший из вопросов реформы - о перспективных центрах - или вообще обходится стороной, или также решается очень просто: "центром становится крупнейший город". Однако при детальном изучении того же проекта СОПСа[2] выясняется наличие отклонений, не оговоренных и ничем не обоснованных;

3) упрощается до полного игнорирования национальный фактор территориального устройства;

---

[1] См. п. 1.3.1. Принципы административно-территориального устройства.

[2] Государственно-территориальное устройство России... / Отв. ред. А.Г. Гранберг, В.В. Кистанов. 2003. (549)

4) непроработанность сквозной системы с верхнего до нижнего уровня. При этом следует иметь в виду, что вопросы оптимальности управления (числа подведомственных АТО) на нижнем уровне так же важны, как и на верхнем.

Естественно, что проработка данных вопросов требует огромных усилий, глубоких знаний в различных областях и централизованного финансирования с привлечением широкого круга специалистов. Необходимо отметить, что до сих пор ничего подобного сделано не было. Даже работа группы Новикова-Смирнягина при подготовке предложений по федеральным округам 1995 г. по заданию Администрации Президента РФ, как и работы СОПСа, далеки от этих требований.

К тому же следует иметь в виду, что при централизованном финансировании заказчик может диктовать свои условия, что приведет к отсутствию объективности в исследовании.

Все указанные выше недостатки проектов по реформированию территориального устройства страны вызывают справедливую критику. Однако, не имея объективной возможности для подготовки своих альтернативных вариантов, критики реформ логически склоняются к мнению, что лучше ничего не трогать.

3.6.2. Работы и высказывания противников реформы административно-территориального устройства России

В предыдущем разделе мы кратко ознакомились с проектами реформирования АТУ и выяснили, что по поводу реформы активно высказывались различные группы общественности. Однако у реформы АТУ есть и свои противники, которые могут привести массу аргументов против реформирования АТУ.

Одним из первых, кто начал высказывать критические замечания по поводу реформы 2000 г., был Д.В. Заяц, который считает, что

"формально федеральные округа создаются только под аппарат полномочных представителей Президента, однако Администрация Президента вряд ли избежит соблазна выстроить в новых территориальных образованиях двойников региональных управленческих структур"[1].

---

[1] *Заяц Д.В.* Начало новой административно-территориальной реформы? // География. 2000. № 21. Режим доступа: http://geo.1september.ru/article.php?ID=200002101. (976)

Таким образом, экономические и финансовые рычаги могут оказаться в руках президентских ставленников в регионах, а роль глав субъектов РФ может свестись к представительским функциям в Совете Федерации да к исполнению ряда второстепенных властных полномочий[1].

В то же время Д.В. Заяц соглашается с тем, что "сама идея уменьшения числа структурных единиц хозяйствования в нашей стране выглядит весьма перспективной, но требует более глубокого изучения", так как для такой огромной страны 7 макрорегионов слишком мало, их число должно быть 10-12[2].

Интересно, что к числу противников реформы АТД относятся Л.В. Смирнягин и А.В. Новиков, которые в 1995 г. выдвигали свой проект реформирования АТД.

Так, например, на семинаре "Административно-территориальные реформы в России: за и против (диалог политиков и ученых)" в 2002 г. Л.В. Смирнягин говорит о том, что "реформа административно-территориального деления - это индикатор общества"[3], т.е. реформа АТУ, с точки зрения исторического опыта, является реакцией на неустроенность жизни, кризис.

"В нормальном правовом государстве, конечно, реформа административно-территориального деления практически не имеет никакого смысла, а ее мотивы как бы не имеют смысла в таком государстве, повышение управляемости ей незачем, потому что экономика самостоятельна, общество самостоятельно - у них свои цели и никаких государственных в данном случае управленческих решений реформа административно-территориального деления не может привнести"[4].

С этим высказыванием трудно согласиться. Любое государство, в том числе и "нормальное правовое", на том или ином этапе неизбежно сталкивается с проблемой совершенствования или оптимизации АТУ. Конечно, это не исключает необходимости создать все условия для развития правового государства.

В свою очередь А.В. Новиков утверждает, что

"основная цель реформы АТД вообще - уследить за динамикой, территориальной динамикой экономики. Она невыполнима, поскольку эта динамика гораздо быст-

---

[1] *Заяц Д.В.* Реформа АТД несвоевременна // География. 2004. № 42. (660)

[2] Там же. (660)

[3] Административно-территориальные реформы в России: за и против (диалог политиков и ученых): Семинар / Моск. Центр Карнеги. 2002. Режим доступа: http://www.carnegie.ru/ru/news/58487/html. (55)

[4] Там же. (55)

рее, чем возможность менять административное деление. Поэтому в принципе, по большому счету, эта задача абсолютно бессмысленная... Тем более, довольно странно обсуждать реформу АТД в федеративном государстве, т.к. даже если представить себе, АТД имеет какие-то экономические цели или цели административные, в федерации, федерализм таких целей вообще не ставит. У федерализма нет экономических задач и нет административных задач - это инструмент, который позволяет не укрепить государство, а обуздать государство. Он придуман совершенно с другими целями и воплощен совершенно с другими целями".

Федерализм, по мнению А.В. Новикова, предназначен для кооперации регионов. А идеи укрупнения субъектов федерации происходят из идеи того, что вместо кооперации нужно создать один единый орган и этим решить проблему. Разделение полномочий и реформа АТД -

"уход от поиска механизмов кооперации. Это неэффективная экономическая стратегия по причине того, что происходит долговременное закрепление расходов на уровнях, за уровнями бюджетной системы. И в данном случае появляется, возникает отсутствие гибкости, либо если следить законами за изменением динамики, экономической, то в данном случае происходит девальвация самого закона и, конечно же, потеря конкурентной среды"[1].

Также А.В. Новиков утверждает, что идея реформирования вытекает из нескольких причин, "фобий": желания простоты, непонимания ценности плюрализма и множественности институтов правления.

В.Е. Шувалов, считает, что в настоящее время практически отсутствует адекватная современным требованиям правовая основа системы АТУ России, что обусловливает неустойчивость существующего АТУ России, с одной стороны, и стихийность, слабоуправляемость процессов ее трансформации, с другой. А это, естественно, снижает эффективность действий уже принятых законов и затрудняет законотворческий процесс. Таким образом,

"постоянные изменения в АТУ привели бы к дезорганизации системы управления и углублению кризиса власти. Поэтому при решении вопросов АТУ все-таки целесообразно придерживаться мирового опыта, мировых принципов. Он всем достаточно известен: если можно не менять, то нужно не менять"[2].

Ряд статей посвятила вопросам реформы АТД Н.В. Зубаревич - директор региональной программы Независимого института социальной политики. Она доказывает, что реформа имеет больше "социально-экономических минусов", чем "политических плюсов". Согласно программе, во-первых, "объединение слабых субъектов РФ с целью ускорения их развития экономически неэффективно", так как

---

[1] Административно-территориальные реформы в России: за и против... 2002. (55)

[2] Там же. (55)

оно "должно сопровождаться передачей расходных полномочий и ресурсов для их реализации из федерального бюджета на региональный уровень в адекватной, долговременной и прозрачной форме"; во-вторых, механизм объединения не может использоваться только на основе политической целесообразности: ему необходим учет социально-экономических и этнополитических рисков[1].

Таким образом, "объединение возможно, если оно обеспечивает слом административно-территориальных барьеров для развития зоны нового ресурсного освоения, разделенной между разными субъектами РФ"[2]. Кроме того, объединение сильных субъектов РФ со слаборазвитыми автономными округами должно сопровождаться передачей расходных полномочий и ресурсов для их реализации из федерального бюджета на региональный уровень в адекватной, долговременной и прозрачной форме[3].

"Унаследованное отставание большинства автономных округов при внешнем сходстве (высокая безработица, низкие доходы, бедность, дотационность) различается по характеру воздействия негативных факторов, поэтому требуется разработка разных стратегий, учитывающих условия развития"[4].

На наш взгляд, Н.В. Зубаревич права, когда отмечает, что

"муниципальная реформа предполагает создание только муниципальных районов и городских округов. Однако ни одна из этих форм организации территории не учитывает специфику национальных образований, необходимость поддержки этнокультурного разнообразия и финансирования расходов на эти цели"[5].

К числу противников реформы можно отнести Е. Минченко, позиция которого схожа с позицией Н.В. Зубаревич. По его мнению, стали очевидны явные минусы реформы: излишняя централизация власти, грозящая в будущем обернуться появлением центробежных сил, а также усложнение процесса управления крупными регионами по сравнению с малыми. "Создание самодостаточных регионов-монстров способно в будущем угрожать национальной безопасности

---

[1] *Зубаревич Н.В.* Надо ли укрупнять регионы? Объединение автономных округов: преимущества и риски // Независимая газ. 2006. 14 марта. (836)

[2] *Зубаревич Н.В.* Объединение автономных округов: преимущества и риски // Социальный атлас российских регионов. 2005. (730)

[3] *Зубаревич Н.В.* Кому нужно укрупнение регионов? // География. 2004. № 42. (659)

[4] Там же. (659)

[5] *Зубаревич Н.В.* Объединение автономных округов: преимущества и риски. 2005. (730)

России"[1], - резюмирует политолог. Что касается экономической целесообразности реформы, то, по мнению Минченко, для экономической интеграции границы роли не играют.

Таким образом, из вышеизложенного следует, что противники реформы АТД в основном в своих рассуждениях опираются на неспособность нынешнего государственного и правового состояния страны к каким-либо реформам. Также отмечаются ошибки и противоречия, к которым РФ пришла в ходе современного реформирования при укрупнении регионов за счет поглощения автономных округов.

В данной связи наша позиция однозначна: укрупнение регионов за счет лишения статуса субъектов Федерации, в результате которого их общее число сократилось с 89 до 83, в целом, безусловно, правильный шаг. Но это второстепенный вопрос комплексного реформирования территориального устройства страны или только первые пробные шаги на пути к реформе, без разработки и утверждения общего стратегического плана преобразований.

---

[1] См.: *Меликова Н.* С "матрешками" разберутся после выборов. Объединять регионы будет уже новый президент // Независимая газ. 2007. 4 марта. (872)

Глава 4

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО РЕГИОНОВ: МЕТОДИКА И АНАЛИЗ ДЛЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ

4.1. Современное состояние и проблемы территориального устройства на уровне регионов (субъектов Федерации)

С 1 декабря 2004 г. по 1 марта 2008 г. число субъектов РФ сократилось с 89 до 83 за счет включения шести автономных округов в состав края и областей, в которые они входили прежде. С этого времени РФ состоит из 21 республики, 9 краев, 46 областей, 2 городов федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), Еврейской автономной области и четырех автономных округов (прил. 1).

Проведенное укрупнение не изменило принципиально сверхсложный состав субъектов Федерации как по общему числу (93% от прежнего), так и по числу видов или типов субъектов Федерации (6). Различия в ресурсном и экономическом потенциале регионов России, а также в уровне жизни продолжают оставаться очень существенными. Так, разница в численности населения (здесь и далее без автономных округов, входящих в состав других регионов) составляет 208 раз (Москва и Чукотка), по валовому региональному продукту (ВРП) - в 601 раз (Москва и Ингушетия), по вводу жилья - в 1115 раз (Московская область и Чукотка)[1]. И этот разрыв продолжает увеличиваться.

Для вопросов АТУ страны особое значение имеет не только численность населения по регионам России и ее динамика, сравнение экономического потенциала, уровня доходов, но и их внутренняя территориальная структура (число районов, городов, "общин", городских и сельских поселений), а также их характеристика как по чис-

[1] Регионы России / Росстат. М., 2008. С. 20-23. Табл. 1.2. Основные социально-экономические показатели в 2007 г.

ленности населения, так и по числу нижестоящих АТО. Естественно, территориальная структура должна анализироваться одновременно в двух плоскостях: во времени (по годам и периодам между переписями населения, обычно соответствующим десятилетиям), и в пространстве (по экономическим районам и регионам).

Рассматриваемый нами вопрос об оптимальности АТО внутри регионов также важен, как и на уровне страны. На 1 января 2006 г. 22 региона имели в своем составе свыше 37 АТО (города регионального подчинения и районы), в том числе в 14 регионах - 50 и более АТО (табл. 4).

Таблица 4

Субъекты Российской Федерации с превышением оптимальных пределов (более 37) по числу АТО на 1 января 2006 г.*

№ п/п	Регионы (субъекты Федерации)	Территория, тыс. км^2	Население, тыс. чел.	Районы	Города		Городские округа	Число АТО (гр. 5 + гр. 7)	Муниципальные образования первого уровня (гр. 5 + гр. 8)
					Всего	В том числе регионального подчинения			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Московская область	46	6628	38	80	56	33	94	71
2	Республика Башкортостан	143	4063	54	21	21	9	75	63
3	Алтайский край	168	2543	60	12	11	11	71	71
4	Свердловская область	194	4410	30	47	39	34	69	64
5	Красноярский край	2367	2906	48	23	17	17	65	65
6	Тюменская область	1464	3323	38	29	26	24	64	62

Окончание табл. 4

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
7	Республика Татарстан	68	3762	43	21	14	2	57	45
8	Ростовская область	101	4304	43	23	12	12	55	55
9	Краснодарский край	76	5097	38	26	15	11	53	49
10	Нижегородская область	77	3411	48	28	4	4	52	52
11	Республика Дагестан	50	2641	41	10	10	10	51	51
12	Саратовская область	101	2608	38	18	13	2	51	40
13	Челябинская область	89	3531	27	30	23	15	50	42
14	Иркутская область	775	2527	33	22	17	9	50	42
15	Тверская область	84	1407	36	23	12	6	48	42
16	Пермский край	160	2748	33	25	14	4	47	37
17	Оренбургская область	124	2138	35	12	12	8	47	43
18	Кировская область	120	1443	39	18	5	5	44	44
19	Волгоградская область	113	2636	33	19	6	6	39	39
20	Кемеровская область	96	2839	19	20	20	15	39	34
21	Омская область	141	2035	32	6	6	1	38	33
22	Республика Саха (Якутия)	3084	950	33	13	5	2	38	35

* Численность населения по городам, районам и поселкам городского типа на 1.01.2006 г.: Стат. справ. / Росстат. М., 2006.

Следует заметить, что изменений за последующие три года не произошло.

Поэтому для данных регионов актуальным является вопрос не укрупнения, а разукрупнения. Особенно при наличии второго крупного города, имеющего достаточную зону тяготения для образования

нового субъекта Федерации. Примерами таких городов - претендентов на роль новых региональных центров - могут быть Норильск в Красноярском крае, Братск в Иркутской области, Нижний Тагил в Свердловской области, Магнитогорск в Челябинской области, Набережные Челны в Татарстане и др. (прил. 5).

Частично проблему улучшения оптимального числа АТО для указанных выше регионов можно решить за счет объединения районов с городами регионального подчинения - райцентрами. И это произошло в ходе реформы территориальных основ местного самоуправления по ФЗ № 131. В результате число муниципальных образований первого уровня (муниципальные районы и городские округа) в рассматриваемых регионах на 1/3 меньше, чем соответствующих АТО (гр. 10 табл. 4).

Требует также внимательного изучения и вопрос о целесообразности выделения из состава нынешних субъектов Федерации городских агломераций с центрами в городах-миллионерах и близких к ним по численности населения. Минрегион уже вел работу в этом направлении[1], хотя, на наш взгляд, цели здесь нужно преследовать прямо противоположные: сокращение, а не рост населения в крупнейших агломерациях-миллионниках.

Если 23% регионов России имеют в своем составе свыше 40 АТО, то 15% - менее 16 АТО. Такое большое расхождение как раз и подтверждает чрезмерные различия в параметрах АТО одного уровня (республика, край, область). Причем следует учесть, что автономные округа в данном случае рассматривались как составные части (или одно АТО) в составе краев и областей. Если их рассматривать на уровне регионов, разброс между числом АТО в субъектах Федерации будет еще больше.

Решая вопросы управляемости на уровне нынешних субъектов Федерации, необходимо иметь в виду не только число областных, краевых и республиканских районов и городов соответствующего подчинения, но и число городских районов. Информация по ним запрашивается, как правило, напрямую от региональных инстанций, а также отдельной строкой учитывается во внутриобластной статистике. Если с данной точки зрения посмотреть на регионы России, то число, где указанный предел превышается более чем в 1,5 раза, составляет 21, в том числе более чем вдвое - 8.

---

[1] *Бондарев С.* Население Ростова увеличится вдвое за счет городов-спутников // Рос. газ. (Юг России). 2007. 3 апр. (1055)

Число районов и городов областного подчинения в России за 30 лет (1968-1997 гг.), когда уже не происходило административных реформ, имело устойчивую тенденцию к росту: число районов возросло на 159, а городов областного подчинения - на 144. В совокупности это равноценно созданию примерно 10 новых областей.

Сейчас мы наблюдаем обратную тенденцию, начавшуюся переводом 5 городов Смоленской области из областного подчинения в районное[1]. В последние 3 года по результатам муниципальной реформы по ФЗ № 131 таких примеров стало гораздо больше, о чем будет сказано ниже[2].

О реальности и давности существования проблемы улучшения управляемости и ее взаимозависимости на различных уровнях (РСФСР - области - районы) говорят факты недавней истории.

Во-первых, процесс дробления областей, происходивший с 1930 г., прекратился к концу 1950-х гг. с определенным "откатом" назад, когда незадолго до этого были ликвидированы образованные области (Арзамасская, Балашовская, Каменская и др.). А 14 городов республиканского (РСФСР) подчинения (Горький, Куйбышев, Сочи и др.) были возвращены в подчинение областям. Здесь, наряду с другими причинами, сказался определенный "перебор" в количестве областей, которое (вместе с краями, АССР и городами республиканского подчинения) достигло 87, что не могло не отразиться на сложности управления в РСФСР (см. прил. 18э[3]).

Во-вторых, неудавшаяся попытка укрупнения районов в начале 1960-х гг., кроме сокращения затрат на содержание аппарата управления, преследовала также задачу улучшения управляемости внутри областей. Однако отсутствие комплексного (сквозного) подхода, когда при укрупнении районов не изменялось число, а главное, права (полномочия) сельских советов, явилось одной из причин возврата или начавшегося разукрупнения.

Итак, можно ли установить общие правила для столь различных по количественному составу городов и районов регионов? Нет, это все равно, что дать одинаковое задание ученикам разных классов: для

---

[1] См.: Численность населения РФ по городам, поселкам городского типа и районам на 01.01.97 г. / Госкомстат. М., 1997. С. 9.

[2] См. п. 7.2. Современное состояние территориального устройства районов.

[3] Буквой "э" помечены приложения, размещенные в электронной версии монографии.

младших классов оно будет непонятным, а для старшеклассников слишком легким и неинтересным.

4.2. Показатели для балльной оценки регионов при проведении административно-территориальной реформы

4.2.1. Общие принципы для расчетов по методу взвешенных баллов

Для оценки современного состояния АТУ регионов нами еще в предыдущих работах[1] был принят метод взвешенных баллов, заимствованный у казанских ученых-географов[2].

1. Итог работы представлен в таблице[3], состоящей из 83 строк: 78 регионов и 5 строк для анализа - сумма, среднее, максимум, минимум и отношение между ними. В 58 столбцах 16 показателей в трех измерениях каждый: значение, баллы, взвешенные баллы и пять пар сводных данных (в баллах и взвешенных баллах) по группам и общему итогу. Таблица дает возможность не просто ознакомиться с результатами исследования, а самостоятельно провести анализ с неограниченными возможностями по выборке, сортировке и группировке информации и ее изображению в таблицах и на картосхемах. Однако такой анализ будет, на наш взгляд, затруднительным без приведенного ниже описания хода и результатов исследования.

2. Значения при балльной оценке по каждому из показателей должны находиться в интервале от 0,1 до 1,0. При отсутствии явления - оценка 0,0.

Нами применяются четыре различных *принципа балльной оценки*:

1) убывание от оптимального: теоретический оптимум - 1,0; фактический - отношение к оптимальному при значении ниже него и оп-

---

[1] См., например: *Шишков М.К.* Проблемы совершенствования административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации... 1999. (555; 1.2)

[2] *Трофимов А.М.* Математические методы в физической географии. Казань, 1977.

[3] Из-за громоздкости таблицы эта информация размещена в анализе базы данных "Вся Россия", шаг 2 "Оптимальность АТД" (см.: *Шишков М.К., Кормушин М.Ю.* Вся Россия. 2003-2009. (9)).

тимальное к фактическому - при значении выше него, но не ниже 0,1 (9 показателей);

2) убывание от максимума к минимуму: максимум - 1,0; минимум - 0,1; среднее - 0,5 (5 показателей);

3) убывание от минимума к максимуму: минимум - 1,0; максимум - 0,1; среднее - 0,5 (1 показатель);

4) убывание от среднего: фактическое среднее - 1,0; отношение к среднему при значении ниже него и среднее к фактическому - при значении выше него, но не ниже 0,1 (1 показатель).

3. Расчеты в баллах проводятся по 80 регионам - субъектам РФ на 1 января 2007 г. или за 2006 г.: 21 республика, 7 краев, 48 областей, 2 города федерального значения - Москва и Санкт-Петербург, 1 автономная область - Еврейская и 1 автономный округ - Чукотский. Это первый уровень классификатора ОКАТО.

Расчеты по оптимальности конфигурации территории и расположения центра и ряд других предназначены только для регионов с групповой системой населенных мест, а для городов федерального значения они если и имеют смысл, то лишь при сравнении их между собой, но никак не с остальными субъектами Федерации. Здесь уместна метафора: "нельзя упречь в одну упряжку коня и трепетную лань". Поэтому исключены из числа рассматриваемых регионов Москва и Санкт-Петербург, так как они несопоставимы с любым из регионов из-за отсутствия в своем составе сельского населения. Они заведомо проигрывают любому из регионов в территории, но выигрывают в численности, и особенно в плотности населения.

В то же время города федерального значения учитываются по основным показателям социально-экономического развития.

Показатели автономных округов, если это не оговорено, включаются в состав регионов. Они не учитываются в расчетах по показателям 8 и 9 (различия в численности населения между городами и районами).

4. Перспективная оценка АТУ, или оценка районирования, в идеале должна проходить по тем же показателям, что и исходная. Однако в связи с разделением регионов при районировании возникает необходимость иметь все показатели по городам и районам[1].

---

[1] Здесь и далее, если не оговорено, под городами понимаются города регионального подчинения (значения), как правило, являющиеся городскими округами, а под районами - районы субъектов Федерации или муниципальные районы.

Этого сделать не удается как по объективным причинам (ВРП, например, рассчитывается только по регионам), так и в связи со сложностью получения ряда показателей по городам и районам (к примеру, национальный состав населения). Это вызывает необходимость проводить перспективную оценку по несколько сокращенной системе показателей. Вместо 16 показателей останется 13, из них по национальному составу населения будет дана ориентировочная оценка по средней существующей по региону.

5. Для сопоставления оценок текущего и перспективного районирования максимальные, средние и минимальные значения в баллах текущего районирования сохраняются и на перспективу. При этом значения выше максимального оценены максимальным баллом (1,0), а ниже минимального - минимальным (0,1). Однако практически, на наш взгляд, и то и другое очень маловероятно.

Таким образом, для показателей, значения которых меняются при районировании, необходимо использовать в качестве максимального значения (1,0) при балльной оценке теоретически возможный уровень данного значения. Или же нужны достаточные обоснования, подтверждающие, что фактически достигнутый или иной выбранный уровень является оптимальным для наивысшей оценки в баллах.

6. "*Взвешивание*" баллов проводится по пяти параметрам:

- очень высокое значение показателя - 5 баллов;
- высокое значение показателя - 4 балла;
- среднее значение показателя - 3 балла;
- низкое значение показателя - 2 балла;
- очень низкое значение показателя - 1 балл.

Первоначально намечалось проводить взвешивание таким образом, чтобы среднее значение взвешенного балла было равно 3. Фактически среднее значение балла получилось равным 2,625, а в сумме регион может получить не более 42 взвешенных баллов по 16 показателям.

Таким образом, общая оценка регионов по итогам районирования такова:

- 42 балла - абсолютный максимум;
- 34,4 и более баллов - более 82% от максимума - "отлично" (оценка "5");
- 26,9-34,4 балла - от 64 до 82% от максимума - "хорошо" (оценка "4");

- 19,3-26,9 баллов - от 46 до 64% от максимума - "удовлетворительно" (оценка "3");

- 19,3-21,0 балл - от 46 до 50% - "условно удовлетворительно" (переходное между положительными и отрицательными значениями);

- 11,8-19,3 балла - от 28 до 46% от максимума - "плохо" (оценка "2");

- 4,2-11,8 балла - от 10 до 28% включительно от максимума - "очень плохо" (оценка "1");

- 4,2 балла - 10% от максимального - абсолютный минимум.

7. Регионы, получившие по результатам оценку "2" и "1", в обязательном порядке должны рассматриваться для реформирования; при оценке "удовлетворительно" (прежде всего, менее 21 балла) желательно повышение балльной оценки регионов.

Однако практически варианты значительного улучшения показателей могут возникнуть у регионов, имеющих положительные оценки текущего районирования, и отсутствовать у имеющих отрицательные оценки.

Среди множества различных вариантов реформирования выбирается тот, при котором достигается наибольший прирост в баллах по всем регионам или же наибольший прирост среднего значения по региону.

В качестве ограничения при этом берется условие, что в результате реформирования нельзя достигать повышения балльной оценки в одних регионах за счет существенного ухудшения показателей в других. Значительным ухудшением считается переход из положительных значений балльной оценки (от "3" до "5") к отрицательным ("1" или "2") или снижение выше чем на 1 полный балл, т.е. более чем на 18% от первоначального.

То есть реформа не должна привести к появлению хотя бы одного нового "отстающего" региона, каких бы положительных результатов не достигалось по остальным.

8. Исходя из восьми принципов АТУ[1] первоначально были выбраны 20 показателей для расчетов по методу взвешенных баллов. В процессе работы пришлось отказаться от пяти показателей и ввести один новый. Не включен показатель по особым видам АТО и 4 показателя по пассажирскому транспорту, но вместо них добавлен показатель по численности населения регионального центра.

---

[1] См. п. 1.3.1. Принципы административно-территориального устройства.

Таким образом, балльная оценка произведена по 16 показателям, первые 13 из которых были взяты и при реформировании регионального уровня АТУ (табл. 5).

Таблица 5

Показатели для расчетов по методу взвешенных баллов

№ п/п	Показатели	Единица измерения	Условное обозначение	Взвешенные баллы	Принцип оценки	Значение оптимального (контрольного) показателя
1	2	3	4	5	6	7
I. Теоретические показатели						
1	Оптимальность конфигурации по площади	Коэффициент	ОКП	1	1	Отношение площади шестигранника к площади круга - 0,827
2	Оптимальность конфигурации по населению	Коэффициент	ОКН	2	1	1
3	Условно-пограничные регионы	Единицы	УПР	2	1	6
4	Оптимальность расположения центра по площади	Коэффициент	ОЦП	1	1	Отношение площади шестигранника к площади круга - 0,827
5	Оптимальность расположения центра по населению	Коэффициент	ОЦН	2	1	1
6	Конкурентоспособность расположения регионального центра	Чел.·км неконкурентоспособности	КЦ	3	3	Краснодарский край - 118612501

Окончание табл. 5

1	2	3	4	5	6	7
7	Оптимальность управления территорией (подведомственные АТО)	Единицы	ОУТ	5	1	19
II. Расселенческие показатели						
8	Различия по населению между городами	Раз	РГ	2	1	4,44
9	Различия по населению между районами	Раз	РР	2	1	4,44
10	Условное население, откорректированное по плотности	Тыс. чел.	УН	5	1	1000 при плотности населения 25-35 чел./км^2
11	Однородность национального состава населения	Уд. вес преобладающей национальности, %	ОНС	3	2	100%
12	Значение административного центра региона	Уд. вес в численности населения, %	ЗАЦ	1	4	Среднее значение - 39
13	Население административного центра региона	Тыс. чел.	ЧНЦ	4	2	Москва - 10443
III. Экономические показатели						
14	Среднедушевые денежные доходы населения	Руб./мес.	ДДН	3	2	Москва - 29803
15	Среднедушевой валовой региональный продукт	Тыс. руб. (в текущих ценах)	ВРП	3	2	Тюменская область – 665
16	Среднедушевое поступление налогов и сборов в бюджет	Тыс. руб.	ПНС	3	2	Тюменская область – 405

4.2.2. Теоретические показатели

1. ***Оптимальность конфигурации по площади (ОКП, 1 балл)***

Определяет степень оптимальности конфигурации (геометрической формы) региона. Исходным положением для этого служит аксиома теоретической географии (теория кристаллеровских шестигранников), изложенная, в частности, в работе П. Хаггета[1]: теоретически наиболее оптимальной конфигурацией для любого АТО является круг (1), а наименее оптимальной - линия (0). Практически наиболее оптимальной формой любого АТО является правильный шестигранник, который на 82,7% занимает площадь внутри круга. Теоретически возможен вариант, когда отдельный регион по конфигурации ближе к кругу, чем шестигранник. Однако это может быть достигнуто либо при ухудшении конфигурации соседних регионов, либо при островном положении региона, имеющем форму, близкую к кругу. Поэтому фактически даже достижение уровня шестигранника является маловероятным, и оно принимается за максимальную оценку в баллах - 1,0. Минимальную оценку в 0,1 балла получает регион с наименьшим значением показателя. Регион со среднеарифметическим значением получает 0,5 балла. Это принцип балльной оценки "от максимального к минимальному" (2-й принцип).

Для определения коэффициента оптимальности конфигурации по площади (*Кокп*) берем карты с обозначениями городов и границ районов[2] и очерчиваем круг таким образом, чтобы он занял наибольшую площадь внутри территории региона и при этом доходил до ближайшей сухопутной границы региона, не пересекая ее (рис. 1).

На внутренних водных границах (озера, водохранилища) круг должен доходить до их середины, выход в море допускается до 200 миль, т.е. до международных границ государственной акватории.

После этого определяем площадь круга, суммируя территории городов и районов (АТО) внутри него[3].

---

[1] *Хаггет П.* Пространственный анализ в экономической географии. 1968. (227)

[2] Например, размещенные на сайте "Открытый бюджет - Регионы России" (см.: Карта экономических районов России. Режим доступа: http://openbudget.karelia.ru/budnord/russian/russia_map.htm).

[3] Информация по территории и населению городов и районов на 1 января 2008 г. берется из базы данных "Вся Россия" (см.: *Шишков М.К., Кормушин М.Ю.* Вся Россия. 2003-2009. (9)). В случае использования ГИС (к при-

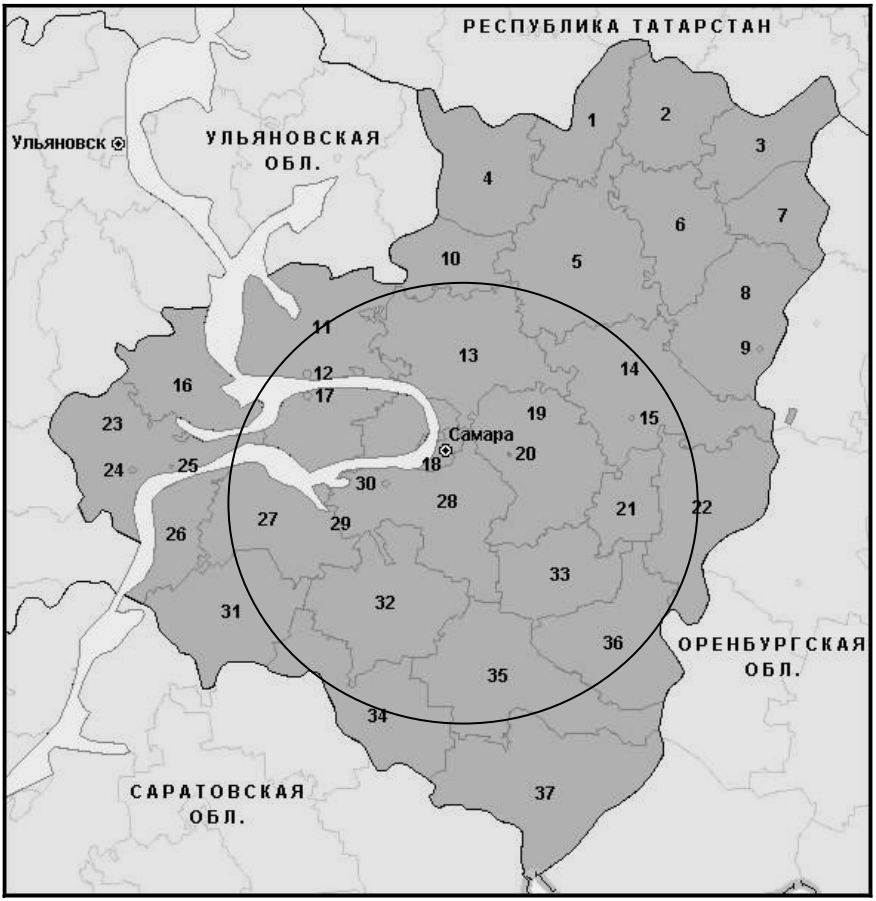


Рис. 1. **Самарская область. Позиция на карте для расчета оптимальности конфигурации региона**

Результат отношения площади круга к общей пощади (территории) региона будет являться *Кокп*. Чем ближе его значение к 1,0, тем конфигурация территории региона будет более оптимальной.

Естественно, что в российских условиях Севера, Сибири и Дальнего Востока, горной местности и наличия других естественных преград (крупные реки и озера, водохранилища), исторических, национальных особенностей добиться оптимальной конфигурации терри-

---

меру, программы MapInfo) площадь круга рассчитывается непосредственно с помощью программы.

тории далеко не всегда удается, особенно при неравномерной плотности населения.

Отсюда делаем вывод: во-первых, следует придать обозначенному показателю минимальное значение при балльной оценке (1 балл), и во-вторых, в качестве корректирующего и более важного использовать аналогичный показатель, но по численности населения.

2. *Оптимальность конфигурации по населению (ОКН, 2 балла)*

В том же круге, который использовался для расчетов по показателю 1 (ОКП), рассчитываем численность населения и делим ее на все население региона. Полученное значение является коэффициентом оптимальности конфигурации по населению (*Кокн*), оцениваемым так же, как и предыдущий показатель, по 2-му принципу, но при взвешивании он получает более высокую оценку - по среднему значению в 2 балла.

Логика здесь определяется тем, что при АТУ численность населения[1] является более важным показателем, чем площадь территории. Большие незаселенные или редко заселенные территории не требуют от представителей государственной и муниципальной власти большого внимания. Соответственно, меньше населения, расположенного за пределами круга, относительно удалено от регионального центра. И наоборот, чем выше плотность населения на территории, тем больше внимания к ней со стороны властных структур и тем более значимой является данная часть для всего АТО.

3. *Условно-пограничные регионы (УПР, 2 балла)*

Указанный показатель определяет число пограничных регионов. Этим проверяется близость к практическому оптимуму по конфигурации АТО - правильному шестиграннику. Хотя практически возможно не найти ни одного правильного шестиугольника среди стран и регионов, но при достаточно большой выборке число пограничных одноуровневых АТО приближается к шести[2]. Сам подсчет пограничных регионов должен подтвердить или опровергнуть указанный вывод. Выборочная проверка подтверждает: чем сложнее конфигурация региона, тем больше у него соседей. Например, у Кировской области их 9. Но бывает, что на данный показатель оказывает влияние не столько конфигурация самого региона, сколько его размеры или размеры его соседей. Так, наличие многочисленных малых по территории соседних республик довели число соседних регионов Ставро-

---

[1] См. п. 1.3.2. Факторы административно-территориального устройства.

[2] *Шишков М.К.* О лукавых играх с картой России. 2007. С. 173. (860)

польского края до 9. Также 9 соседей, но уже с учетом морских границ, у крупнейшего по территории региона РФ - Якутии. Таким образом, показатель характеризует не только конфигурацию каждого региона в отдельности, но и систему АТУ в целом: оптимальную конфигурацию и сопоставимость по площади всех регионов.

Проблемным вопросом при подсчете пограничных регионов является подсчет соседей в пограничных и прибрежных регионах. Если не учитывать эти факты, то указанные регионы будут иметь, как правило, менее 6 соседних регионов в РФ. Поэтому приходится применять условия, при которых один приграничный однопорядковый регион соседней страны приравнивается к соседнему региону РФ. Это условие без особых проблем может быть применимо к пограничным областям Белоруссии, Украины и Казахстана. Так же к одному пограничному региону приравниваются бывшие пограничные республики СССР в Балтии и Южном Кавказе, а также и страны дальнего зарубежья. Хотя для Монголии и Китая такая оценка слишком груба.

Аналогичную сложность обусловливает наличие морской границы. Прежде всего, это относится к островному региону - Сахалинской области, к регионам с большой протяженностью морских границ и небольшой протяженностью сухопутных. Наиболее характерный пример подобного рода - Камчатский край. Поэтому нами использован упрощенный способ подсчета условных морских пограничных регионов - одно море или непосредственно океан, омывающий территорию региона, приравнивается к одному соседнему региону.

Шкала перевода числа условных пограничных регионов в баллы выглядит следующим образом:

1) оптимальное число - 6 условных регионов ("шестигранник") - 1 балл;

2) 5 или 7 условных регионов - 0,8;

3) 4 или 8 условных регионов - 0,6;

4) 3 или 9 условных регионов - 0,4;

5) 2 или 10 условных регионов - 0,2;

6) 1 или 11 и более условных регионов - 0,1 балла.

Условные значения пограничных регионов снижают вес данного показателя до 2-х баллов.

4. ***Оптимальность расположения центра по площади (ОЦП, 1 балл)***

Определяется степень совпадения административного и геометрического центра региона - "эффективность центра". На административ-

ной карте региона (рис. 2) выбирается наикратчайшее расстояние от регионального центра до ближайшей сухопутной границы региона.

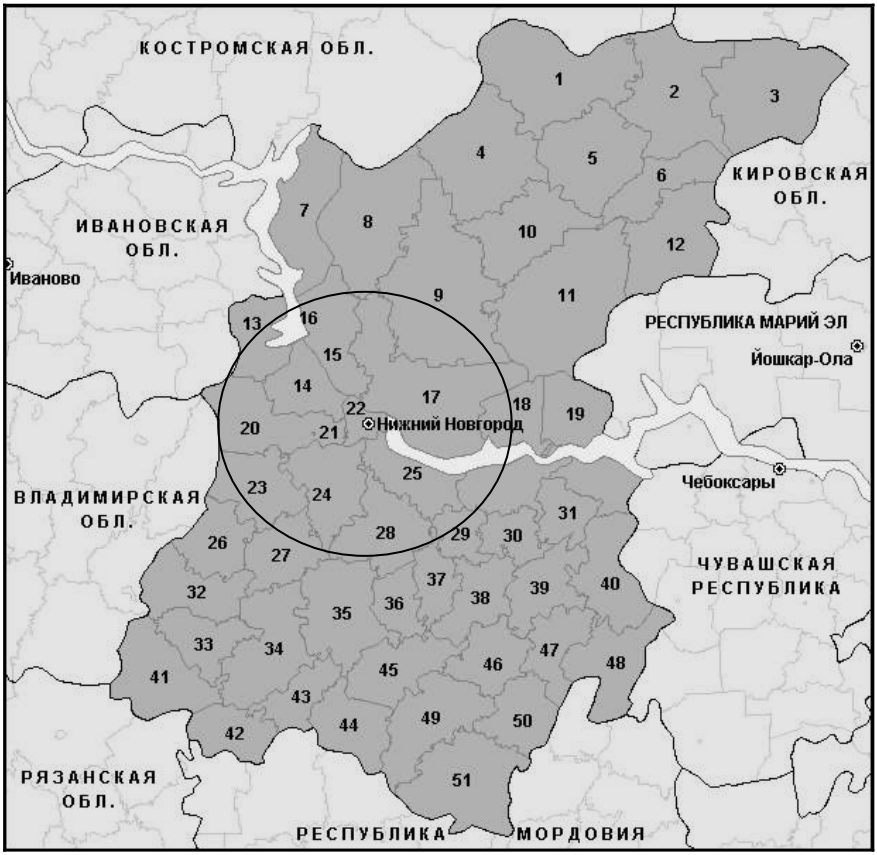


Рис. 2. **Нижегородская область. Позиция на карте при расчете оптимальности расположения центра региона**

Это расстояние берется как радиус окружности, в центре которой находится региональный центр. При идеальном положении, когда регион имеет форму круга, а его административный центр находится в геометрическом центре региона, заданный нами круг покроет полностью всю его территорию. Но это в теории, на практике такого быть не может, и делением удельного веса территории, находящейся внутри круга, ко всей территории мы определяем коэффициент оптимальности расположения центра по площади (*Коцп*). При этом, как и

по показателю 1 (ОКП) по районам и городам, по территории которых проходит круг, ориентировочно подсчитывается удельный вес от общей площади, находящейся в круге.

Применяется 2-й принцип балльной оценки, как и по показателям 1 (ОКП) и 2 (ОКН). При взвешивании баллы получают низший коэффициент 1. Это связано с тем, что региональные центры, расположенные на морском побережье, оказываются в крайне невыгодном положении, поскольку находятся на географической окраине своего региона.

Возможен другой способ расчета оптимальности расположения центра, когда в центре круга, по показателю 1 (ОКП) (см. рис. 2), т.е. занимающего наибольшую площадь внутри территории региона, ставится точка - воображаемый идеальный административный центр. От нее проводится линия к реальному центру. Расстояние между идеальным и реальным центром переводится в баллы - чем оно больше, тем меньше будет оценка в баллах. При этом для выравнивания крупных и небольших по площади регионов правильнее будет оценивать в баллах не саму длину удаленности реального центра от идеального, а отношение этой величины к площади региона.

5. *Оптимальность расположения центра по населению (ОЦН, 2 балла)*

Определяется аналогично показателю 4 (ОЦП), только вместо площади (в км^2) расчет проводится по населению (количество человек). Измеряется коэффициентом оптимальности расположения центра по населению (*Коцн*). Как и по паре показателей 1 (ОКП) и 2 (ОКН), значение показателя 5 (ОЦН) оценивается выше, чем показателя 4 (ОЦП).

6. *Конкурентоспособность расположения регионального центра (КЦ, 3 балла)*

Выражаясь языком К. Арсеньева, современное АТУ РФ образовано не по "правилам", а по "обстоятельствам", т.е. после стихийного распада системы, сложившейся по госплановской административно-территориальной реформе 1923-1929 гг.

Примерами подобного стихийного распада можно считать тяготение или более близкое расположение Бугуруслана Оренбургской области к Самаре, Татарска Новосибирской области к Омску, Тайшета Иркутской области к Красноярску и т.д.

Но и сама эта реформа, по выражению Г.М. Кржижановского, была значительно скорректирована национальным признаком. То есть территориальное тяготение часто игнорировалось для достиже-

ния более важной цели - однородному национальному составу территории. Отсюда многочисленные случаи нарушения принципа тяготения центра. Это, к примеру, Лодейнопольский и Подпорожский районы Ленинградской области, ближе расположенные к столице Карелии Петрозаводску, Агрызский район Татарстана, который почти на порядок ближе к Ижевску, чем к Казани. Национальный признак "причудливо" сформировал конфигурацию, к примеру, Кировской и Челябинской областей. Кировские Вятские Поляны значительно ближе расположены к Казани, а Челябинская Аша - к Уфе (см. прил. 20э).

Рассматриваемый показатель призван определить степень "конкурентоспособности" центра независимо от национального состава. Национальный состав также учитывается в нашем исследовании, но другим показателем. Здесь же ставится задача рассчитать примеры нарушений принципа, когда от любого города (регионального подчинения) и райцентра ближе должно быть к центру своего региона, чем соседнего[1].

При выборе варианта расчета нужно исключать варианты, учитывающие "зимники" и паромные переправы как ненадежные виды сообщения. Или, другими словами, нужно, чтобы в число "неконкурентоспособных" территорий по отношению к своему региональному центру попали города и райцентры, из которых можно добраться до соседнего регионального центра быстрее по времени и короче по расстоянию.

Примером, когда короткое расстояние не является самым быстрым, может служить сравнение расстояния от г. Нефтекамска (Башкортостан) до своего регионального центра г. Уфы и до г. Ижевска. По расстоянию до Ижевска гораздо короче, но по времени преодолевать это расстояние приходится дольше из-за наличия паромной переправы.

Если возникают сомнения в правильности расчетов по автодорогам или же тяготение к соседнему региональному центру оказывается незначительным, то необходимо сравнить расстояние по другим путям сообщения, прежде всего по железной дороге. К примеру, по автодороге города Сызрань и Октябрьск Самарской области явно тяго-

---

[1] При выполнении использовались данные сайта АвтоТрансИнфо (см.: http://www.ati.su/Trace/Default.aspx), а также других сайтов, в частности Карты Яндекс (http://maps.yandex.ru) и "Мой город" (http://www.mojgorod.ru). Можно использовать лазерные диски по географии с расчетами расстояний (к примеру, 1000 карт России Ингео).

теют к Ульяновску. При выполнении расчетов по железной дороге по Сызрани это тяготение становится минимальным, а Октябрьск оказывается ближе к Самаре.

Следует определиться также с показателем "значительное тяготение". Это тяготение более чем на 25 км, которое составляет не менее 25% от прежнего расстояния, и при этом достигается экономия во времени не менее 25 минут. Таким образом, значительное тяготение - это "3 раза по 25". При его достижении район или город при перспективном районировании рассматриваются для передачи региону, к центру которого они тяготеют. Если рассматривается вариант создания нового региона, то тогда может учитываться и незначительное тяготение.

Расчеты по конкурентоспособности выполняются сразу по трем показателям:

1) коэффициент конкурентоспособности расположения центра по территории (*Ккцт*). Рассчитывается по формуле:

$$Ккцт = (P - Pн) / P ;$$

где P - территория региона;

$Pн$ - территории городов и районов, тяготеющих к соседним региональным центрам;

(P - $Pн$) - территории городов и районов, тяготеющих к своему региональному центру.

$$0 < Ккцт \leq 1 .$$

Коэффициент конкурентоспособности регионального центра всегда больше 0, так как не может быть даже теоретически, что все города и райцентры тяготеют к соседним региональным центрам, и равен 1, когда все его города и районы тяготеют к нему.

Коэффициент неконкурентоспособности центра по территории (*Кнкцт*) является обратной величиной:

$$Кнкцт = 1 / Ккцт .$$

2) коэффициент конкурентоспособности центра по населению (*Ккцн*). Рассчитывается подобно предыдущему исходя из общей численности населения городов и районов и населения, проживающего в зоне влияния соседнего региона.

Следует иметь в виду, что оба коэффициента имеют приближенное значение, так как тяготение рассчитывается от райцентров. При этом отдельные населенные пункты могут быть расположены ближе к своему региональному центру даже при наличии тяготения своего райцентра к соседнему региону. Однако может быть и наоборот, ко-

гда расположенные на границе регионов населенные пункты тяготеют к соседнему центру значительно больше, чем райцентр. Все это уравновешивает значение показателя тяготения и позволяет использовать данные по райцентру в целом на весь район.

Коэффициент конкурентоспособности центра по населению следует считать более важным, чем по территории, как и в случаях, рассматриваемых ранее по показателю 2 (ОКН) по отношению к показателю 1 (ОКП) и показателю 5 (ОЦН) по отношению к показателю 4 (ОЦП). Этим еще раз подчеркиваем, что для АТУ численность населения имеет большее значение, чем размер территории.

Однако оба рассмотренных показателя конкурентоспособности регионального центра имеют существенные недостатки. При сравнении коэффициента конкурентоспособности различных регионов мы видим, какая часть территории или населения одного из них более приближена к соседним региональным центрам. Но при этом не учитывается сама величина различия. В одном случае, к примеру, 1/3 территории и населения одного из регионов ближе расположено к соседним региональным центрам на 10 км, а в другом случае 1/10 региона ближе к соседям уже на 250 км. Однако по коэффициенту конкурентоспособности показатели второго региона будут значительно лучше.

Кроме того, оба коэффициента нельзя напрямую использовать при балльной оценке, так как, забегая вперед, следует отметить, что в результате коэффициенты получаются почти всегда очень высокими. Примерно половина регионов не имеет неконкурентоспособных территорий (коэффициент равен 1), а абсолютное большинство остальных имеют менее 1/10 территории и населения за пределами конкурентоспособности центра (коэффициент больше 0,9).

3) человекокилометры неконкурентоспособности. Недостатки двух предыдущих показателей заставляют, как и в предыдущем нашем исследовании[1], применять показатель, в равной степени учитывающий как численность населения, ближе расположенного к соседнему региональному центру, так и расстояние, которое приходится дополнительно преодолевать до своего регионального центра по сравнению с более близким соседним. Поэтому нужно будет посчитать по каждому региону условный показатель "человекокилометры

---

[1] *Шишков М.К.* Проблемы совершенствования административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации... 1999. (555; 1.2)

неконкурентоспособности" (чел.·км), т.е. умножить население по неконкурентоспособным городам и районам на разницу в километрах между своим региональным центром и соседним. Таким образом, мы определим, сколько человек и на какое расстояние вынуждены дальше ездить в свой региональный центр, чем в соседний.

Балльная оценка по этому показателю будет определяться в диапазоне от 0 чел.·км, оцениваемого высшим баллом в 1,0, до фактически достигнутого при существующем АТУ максимального по региону значения (в чел.·км), оцениваемого в 0,1.

На основе выполненных расчетов составлены карты неконкурентоспособности регионов по экономическим районам (см. прил. 21э - прил. 31э). На картах районы (по райцентрам) и города регионального значения, расположенные ближе к соседнему центру, чем к своему, отображаются разной расцветкой, в зависимости от превышения расстояний, в следующих диапазонах: а) до 25 км; б) 26-50 км; в) 51-100 км; г) 101-200 км; д) более 200 км.

Показатель "Человекокилометры неконкурентоспособности" оценен средним баллом - 3. Как было сказано выше, около 30 регионов не имеют неконкурентоспособности, т.е. все города и райцентры расположены к ним ближе, чем к соседним региональным центрам. Само по себе это не достижение, а вполне нормальное явление, и оценивать его высшим баллом при оценке оптимальности существующего районирования было бы неверным. Предварительные расчеты показали, что при оценке показателя в 5 баллов значительно повысится общий показатель балльной оценки, к примеру, у таких регионов, как Еврейская автономная область или Чукотка.

Но возможен и вариант, когда учитываются также коэффициенты конкурентоспособности регионального центра по территории и населению. При этом при взвешивании эти баллы будут низкими из-за недостатков показателей, описанных выше. Допустим, конкурентоспособность по территории – 0,5 баллов, а по населению - 1,0 балл. Тогда "человекокилометры неконкурентоспособности" могут быть оценены в 1,5 балла.

7. *Оптимальность управления территорией (ОУТ, 5 баллов)*

Обоснование оптимальности управляемости в регионе нами подробно рассмотрено как в предыдущей работе[1], так и в данной моно-

---

[1] *Шишков М.К.* Проблемы совершенствования административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации... 1999. (555; 1.2)

графии[1]. Расчеты по показателю оцениваются максимальным числом взвешенных баллов (5) и призваны определить степень оптимальности управляемости в регионе. Для этого требуется подсчитать сумму АТО второго порядка, непосредственно входящих в состав *каждого* региона (за исключением городов федерального значения). К ним относятся: 1) автономные округа; 2) города регионального подчинения, включая города-ЗАТО; 3) районы; 4) поселки городского типа и сельские поселки - ЗАТО.

Таблица 6

Значения показателя
"Оптимальность управления территорией"

Число АТО	Значение показателя, баллы		Число АТО	Число кругов шестигранника
19	1,0000	1,0000	19	2 круга
18	0,9474	0,9500	20	
17	0,8947	0,9048	21	
16	0,8421	0,8636	22	
15	0,7895	0,8261	23	
14	0,7368	0,7917	24	
13	0,6842	0,7600	25	
12	0,6316	0,7308	26	
11	0,5789	0,7037	27	
10	**0,5263**	0,6786	28	
9	0,4737	0,6552	29	
8	0,4211	0,6333	30	
7	0,3684	0,6129	31	
6	0,3158	0,5938	32	
5	0,2632	0,5758	33	
4	0,2105	0,5588	34	
3	0,1579	0,5429	35	
2	0,1053	**0,5278**	36	
1	*0,0526*	0,5135	37	3 круга
		0,3115	61	4 круга
		0,2088	91	5 кругов
		0,1496	127	6 кругов
		0,1124	169	7 кругов

[1] См. п. 1.3.1. Принципы административно-территориального устройства.

Результат (сумму АТО третьего или микроуровня) сравниваем с теоретическим оптимумом - числом 19 - центральный (1), первый (6) и второй (12) уровни "шестигранников" (прил. 3). Полученное число городов и районов делим на 19, если их меньше 19, или 19 делим на сумму городов и районов, если эта сумма больше 19.

Значения показателя в баллах в зависимости от суммы городов и районов приведены в табл. 6.

Следует обратить внимание, что при уменьшении числа АТО в регионе менее 19 на каждую единицу оценка в баллах сокращается по возрастающей, а при увеличении выше 19 - наоборот, по понижающей. Это и понятно: прибавление каждой следующей единицы становится все менее заметной, а убавление все меньшего числа более заметно. Отсюда полученная оценка в баллах примерно равна для 10 и 36 АТО (0,53), 4 и 91 (0,21), 2 и 169 (0,11).

4.2.3. Расселенческие показатели

8. ***Различия по населению между городами (РГ, 2 балла)***

Данный показатель призван определить степень различия в численности населения между городами регионального значения (подчинения) и районами в регионе (максимум к минимуму).

Чем больше различия между городами, тем сложнее ими управлять со стороны региональных органов. Образно говоря, "нельзя упречь в одну упряжку коня и трепетную лань". Здесь имеются в виду не администрации региона и города, которые по нынешнему законодательству не подчиняются друг другу, а десятки государственных органов управления на городском и региональном уровне, находящиеся по отношению друг к другу в прямом подчинении[1].

Слишком большие различия в численности населения городов, почти или более чем на два порядка, могут быть вызваны двумя причинами. Во-первых, велик самый большой из городов, как правило, региональный центр с миллионным населением или приближающийся к нему. Во-вторых, слишком мал или малы самые маленькие по численности населения города, которые часто неоправданно выведены из состава районов. Кроме того, здесь проявляется и элементарная путаница и несоответствие действительности даже самых последних

[1] Об этом свидетельствует и собственный опыт работы в органах исполнительной власти и федеральных структурах на районном, городском и региональном уровнях в Алтайском крае и Самарской области в 1975-2001 гг.

официальных статистических данных, когда около сотни городов регионального подчинения (по классификатору ОКАТО) не являются городскими округами (по классификатору ОКТМО). Поэтому при оценке данного показателя ставится сразу несколько задач:

1) нацелить на выравнивание демографического потенциала самих регионов путем вывода из их состава крупнейших городских агломераций с населением, как правило, более миллиона жителей;

2) выровнять и одновременно укрупнить первый уровень муниципальных образований: городские округа и муниципальные районы - за счет перевода городов регионального подчинения в районное. Или, по терминологии ОКТМО, из городских округов в городские поселения в регионах, где это целесообразно, но еще не сделано;

3) указать на недостатки в ведении классификаторов в тех регионах, где имеются различия между городами регионального подчинения (ОКАТО) и городскими округами (ОКТМО).

При расчетах нужно исключать города-ЗАТО, численность населения которых, как правило, отстает от остальных городов регионального подчинения.

В отличие от всех предшествующих показателей расчеты выполняются без учета автономных округов, входящих в состав регионов, независимо от того, являются ли эти автономные округа субъектами Федерации или нет. Мы исходим из того, что в автономных округах остаются (по крайней мере, в основном) управленческие структуры, которые руководят районами и городами в их составе.

Данный показатель имеет невысокий взвешенный балл - 2, и для этого есть серьезные причины.

Первоначально показатель оценивался от меньшего к большему, т.е. наименьшие различия между городами по численности населения оценивались в 1 балл, а наибольшие - в 0,1 балла.

Уже на предварительном этапе исследования выявились недостатки данной оценки. Наивысший показатель получают регионы, в составе которых всего один город (регионального подчинения) - региональный центр. Это небольшие республики (Алтай, Калмыкия, Северная Осетия), автономии (Еврейская и Чукотка) и область крайнего Севера - Магаданская. То есть в выигрыше оказываются регионы с явно слабым демографическим и, следовательно, экономическим потенциалом. Это не только несправедливо, но и методологически неверно: "река стекается ручьями", т.е. в составе региона должны быть разные по демографическому потенциалу города, и их должно быть больше одного.

Попытка использовать среднее значение показателя (29 раз) в качестве оптимального также не дала положительного результата. Среди регионов с данным значением рядом оказались самые различные: Владимирская область и Хабаровский край, Якутия и Воронежская область, Волгоградская и Костромская области, т.е. как-либо обосновать этот показатель в качестве оптимального не удалось - он явно случайный.

Обратимся к опыту расчета "идеального" по численности населения региона[1], когда мы исходили из соотношения на 3,1 района - 1 город, или в среднем 4,6 города на регион. По "правилу Ципфа"[2], численность населения городов в стране имеет тенденцию, выраженную в формуле

$$Pn = P_1 / N ,$$

где Pn - население n-го по численности населения города;

P_1 - население 1-го по численности населения города;

N - порядковый номер города по численности населения.

Если это правило перевести на регион и взять фактическое среднее по значению численности населения регионального центра (в тыс. чел.), получим среднее значение отношения численности населения городов в "эталонном" регионе РФ в 4,4 раза (табл. 7).

Ценность полученного результата в том, что он не зависит от средней фактической величины численности населения самого крупного города. На этот факт было обращено внимание при попытке "опробовать" результат без крайних значений в численности населения региональных центров: Москвы (11,4 млн. чел.) и Магаса (337 чел.). Среднее значение сократилось до 543 тыс. чел., но результат по отношению к "четырехсполовинному" городу остался прежним.

Таким образом, оценка будет производиться делением эталонного значения (4,4 раза) на большую величину и делением меньшей величины показателя на эталон - 4,4. Наименьший из полученных результатов оценивается в 0,1 балла, а сам эталон - в 1,0 балл.

---

[1] Далее см. показатель 10 "Условное население, откорректированное по плотности".

[2] Правило Ципфа (правило Ранг-Размер) - модель расчета численности городского населения. Если территория представляет собой целостный экономический район, то население n-го по размеру города составляет $1/n$ числа жителей самого крупного города.

Таблица 7

Расчет оптимального соотношения в численности населения между наибольшим и наименьшим городами в регионе РФ

№ п/п	Расчет оптимального соотношения между городами	Численность населения, чел.
1	2	3
1	Средняя численность населения региональных центров на 1 января 2007 г. (N_1)	657 316
2	2-й город (N_1 / 2)	328 658
3	3-й город (N_1 / 3)	219 105
4	4-й город (N_1 / 4)	164 329
5	5-й город (N_1 / 5)	131 463
6	4,5-й город ((стр. 4 гр. 3 + стр. 5 гр. 3) / 2)	147 896
7	Оптимальное соотношение (стр. 1 гр. 3 / стр. 6 гр. 3)	4,44

9. *Различия по населению между районами (РР, 2 балла)*

Как и по городам, расчеты проводятся без учета автономных округов. Двойственность показателя связана с тем, что, с одной стороны, при равной численности населения районов упрощается управление ими, приводятся к единообразию управленческие структуры. Проще обеспечить анализ результатов в производственной, финансовой и социально-культурной сферах.

С другой стороны, как и города одного уровня управления (подчинения), районы не могут и не должны быть абсолютно равными по численности населения. Численность и плотность населения районов имеют четкую тенденцию к сокращению от центра к периферии. Самыми многочисленными по численности населения являются пригородные районы региональных центров, находящиеся в пределах их агломераций. И наоборот, наименьшая численность и плотность населения, как правило, в районах дальней периферии, на границах регионов.

Указанная двойственность показателя заставляет искать оптимальное значение для балльной оценки. Минимальное различие (1,4 раза - Астраханская область) не может быть принято в качестве оптимального, поскольку характерно, как правило, для мелких слабо урбанизированных регионов (Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Еврейская АО - 2,2-2,8 раза), где не сформировались агломерации, в состав которых входят не только города, но и районы.

Вместе с тем, наши предшествующие[1] и настоящее исследования, как и ряд работ других авторов[2], показывают излишнюю дробность районов в РФ, которая имела длительную тенденцию за счет роста числа районов при сокращении численности населения в них со второй половины 1960-х гг. до конца XX в. Эта тенденция не приостановлена и в начале XXI в. за счет более быстрого снижения численности населения мелких периферийных районов[3]. Значит, среднее значение (11,3 раза) не может быть признано в качестве оптимального.

По примеру городов в качестве оптимального принято различие между максимальным и минимальным значениями по численности населения районов в 4,4 раза, что соответствует показателю Калининградской области, а ближайшие к этому значению регионы - Чувашия и Башкирия. Это значит, к примеру, что при минимальном значении численности населения в районе в 15 тыс. чел., что для средней полосы РФ на перспективу представляется вполне достижимым, в самом крупном районе население должно составить 66 тыс. чел. Районов, в которых численность населения превышает 70 тыс. чел., в РФ насчитывается 99, или 5% от их общего числа. Но из них свыше 3/4 приходится на Северный Кавказ и Центр, а в нем, в основном, на Московскую область. На Севере и в Восточной Сибири таких районов нет совсем, в Поволжье и на Дальнем Востоке - по одному, на Урале - всего три[4].

10. ***Условное население, откорректированное по плотности (УН, 5 баллов)***

Это один из двух выбранных для районирования показателей, оцененный в максимальное значение - 5 баллов.

Численность населения, скорректированная на плотность населения, - это, безусловно, важнейший показатель, влияющий на АТУ. Человек - это основная производительная сила общества, а труд че-

---

[1] См., например: *Шишков М.К.* Проблемы совершенствования административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации... 1999. (555; 1.2)

[2] *Хорев Б.С.* Территориальная организация общества. 1981. (230); *Усягин А.В.* Политическое управление и его территориальные аспекты: российский опыт: Монография. Н. Новгород, 2005. (777)

[3] Подробнее см. п. 7.2. Современное состояние территориального устройства районов.

[4] Группировка административных (муниципальных) районов России на 1.01.2008 г. Режим доступа: http://www.terrus.ru/allrussia/2008/08mr.shtml.

ловека - основа получения доходов бюджета территории. Чем больше трудоспособного и работающего населения, тем больше доходов получает АТО. В то же время человек - это потребитель материальных и духовных благ. Вся система АТУ призвана обеспечить удобства не столько для государства в лице каждого его государственного служащего, сколько, прежде всего, для каждого человека, проживающего на территории. Следовательно, чем больше населения, тем больше расходов АТО. Основная нагрузка большинства органов управления АТО напрямую связана с численностью населения. Наиболее ярко это проявляется в показателях развития таких бюджетных отраслей, как образование, здравоохранение, культура, социальное обслуживание.

Как правило, прямо пропорционально численности взрослого населения (избирателей) устанавливается численность депутатов представительных (законодательных) органов власти всех уровней.

Кроме общей численности населения, на саму систему АТУ влияет и его размещение - доступность до центра и обратно. А доступность напрямую связана с плотностью населения: при одинаковой численности населения при большей плотности доступность до центра и обратно достигается быстрее. Это позволяет увеличивать нагрузку на одного управленца, а также на единицу мощности (вместимости) организаций и учреждений, связанных с обслуживанием населения. И наоборот, рост расстояний сокращает удельные показатели управленцев и сферы обслуживания, а относительно возрастают затраты времени и средств на транспорт.

Значение определенных рамок в численности населения на АТУ наглядно показывает еще пример Екатерининской реформы 1775 г.: "Дабы губерния, или наместничество, порядочно могла быть управляема, полагается в оной от трех до четырехсот тысяч душ"[1].

Отсюда возникает задача определить оптимальную численность при средней (нормальной) плотности населения региона. Более высокой плотности населения, по сравнению со средней, должна соответствовать и более высокая нормальная (оптимальная) численность населения. И наоборот, чем меньше плотность населения, тем ниже будет и условно-оптимальная численность населения региона.

В расчете мы опирались на схему оптимальности территориального управления, описанную ранее[2]. Оптимальное число городов и

---

[1] Учреждение о губерниях. 7 ноября 1775 г.

[2] См. п. 1.3.1. Принципы административно-территориального устройства.

районов в составе РФ составляет 19: центральный и два пояса шестигранников вокруг него (прил. 3). Соотношение городов и районов определяем исходя из их фактического числа на 1 января 2008 г., которое ежегодно почти не меняется. Это 1868 районов и 603 города регионального подчинения. То есть получается 14,4 района и 4,6 города на 1 регион. Умножив среднее число городов и районов в одном "эталонном" регионе на их средние значения по численности населения в РФ (14,4 района · 28 тыс. чел.) + (4,6 города · 122 тыс. чел.), получим 964 тыс. чел.

Здесь необходимо учесть, что число городов регионального подчинения (603) на 1 января 2008 г. выше, чем число городских округов, по классификатору ОКТМО на эту дату (521). То есть данные по городам завышены, а следовательно, средняя численность населения как городов, так и районов фактически выше. Это позволяет на первом этапе провести округление в большую сторону и признать оптимальной численность населения российского региона в 1 млн. чел.

На дальнейших этапах исследования методом вариантных приближений потребуется уточнять "эталонное" значение численности населения региона с учетом уже перспективного состава городов и районов, а также прогнозной численности населения. Отсюда можно предположить рост оптимальной численности населения "эталонного" региона примерно до 1,2-1,3 млн. чел.

Теперь следует ответить на вопрос: при какой плотности населения данная численность населения является оптимальной? Следует напомнить о явно неудачном подобном опыте определения средней (нормальной) плотности сельского населения по РФ в ФЗ № 131, когда средняя по РФ плотность в 2,3 чел./км^2 была признана нормальной. О явно "ненормальном" значении данного показателя свидетельствует тот факт, что наиболее близка к этой величине плотность сельского населения в Калмыкии, расположенной в зонах сухих степей и полупустынь и находящаяся по данному показателю на 58-м месте в РФ из 77 (без городов федерального значения и автономных округов). Учитывая обозначенный факт, мы определили как нормальную среднеарифметическую плотность населения по регионам РФ. Аналогичный показатель по плотности сельского населения в РФ составляет 10,2 чел., или в 4,4 раза выше, установленного в соответствии с ФЗ № 131.

Однако возникает другой вопрос: следует ли (и как) учитывать в данной величине население Москвы и Петербурга? На наш взгляд, будет однозначно неверным учитывать эти города федерального зна-

чения наравне с остальными регионами при подсчете среднеарифметического значения плотности населения, поскольку плотность населения в них (9,6 и 3,3 тыс. чел./км^2, соответственно) на три порядка превышает среднероссийское значение данного показателя (8,3 чел./км^2) и включение этих значений в расчет приводит к внушительному и явно ненормальному среднероссийскому значению по регионам в 189 чел./км^2.

Если же мы совсем не учтем Москву и Петербург, то в среднем среди 77 регионов (здесь и далее в расчет не берутся автономные округа) среднерегиональный показатель плотности населения на 1 января 2008 г. равен 29,7 чел./км^2.

Далее объясним и обоснуем прием учета населения крупнейших городов, не входящих в состав регионов, административными центрами которых они являются. По установленному нами правилу к плотности населения региона добавляется половина величины прибавки, которую дает включение в состав региона населения города, являющегося его административным центром и географически окруженного территорией региона, но в то же время выделенного из региона в самостоятельно управляемое АТО.

При подобном подходе величина условной плотности населения Московской и Ленинградской областей возрастает, соответственно, со 145 и 20 чел./км^2 до 255 и 46 чел./км^2, или в 1,8 раза в Московской и в 2,4 раза в Ленинградской области. При этой системе учета среднерегиональная плотность населения по 78 регионам возрастает до 31 чел./км^2.

Учитывая устойчивую тенденцию к сокращению численности населения, принимаем плотность в 30 чел./км^2 за нормальную в условиях РФ и производим расчет поправочных коэффициентов, на которые делится фактическая численность населения: от максимального в 2,0 для наиболее плотно заселенной Московской области до 0,5 для наименее плотно заселенной Чукотки.

При расчете условной оптимальной численности населения их численность делилась на коэффициент. При этом регионы с коэффициентом выше 1,0 условно "снижают" численность населения, приближая показатель к оптимальному, а регионы, имеющие коэффициент менее 1,0, "увеличивают".

Далее производится оценка оптимальности приведенной численности населения регионов. По регионам с условной численностью населения свыше оптимального это значение (1 млн. чел.) делится на их приведенную численность.

При этом, чем дальше от 1 млн. будет численность приведенного населения, тем ниже будет коэффициент. По регионам с условной численностью населения менее 1 млн. чел. их приведенная численность делится на 1 млн. Таким образом, регионы с приведенной численностью, ближе расположенной к 1 млн. чел., получают больший балл, а более удаленные - меньший.

Другие близкие по значению показатели: плотность сельского населения, плотность автодорог с твердым покрытием, а также динамика общей численности населения за последние 20-30 лет - можно использовать в качестве корректирующих показателей.

Это является следствием того, что нельзя одинаково подходить к регионам с неблагоприятными природно-климатическими условиями, таким как, например, Республика Алтай, Хакассия, Тыва - с одной стороны, и Псковская, Новгородская области - с другой. Плотность в указанных регионах низкая, но реальная возможность для ее роста неодинакова.

11. ***Однородность национального состава населения (ОНС, 3 балла)***

"Многонациональность, не беда, а богатство России"[1]. Для России в целом - да, это так, но не для каждого региона в отдельности, пока федеративное устройство страны учитывает национальный признак. Поэтому при проведении административно-территориальной реформы никак нельзя избежать показателя оценки национального состава населения.

Каковы возможные варианты количественного учета? Число национальностей - всего? Как вести учет: с какого числа или процента (удельного веса в общей численности населения)? Вариантов может быть бесчисленное множество. А главное: как оценивать полученный результат: чем больше - тем лучше? чем больше - тем хуже? "золотая середина"? другая оптимальная величина? Однозначного ответа на поставленные вопросы найти не удалось.

Подход к данной проблеме исходит от одного из трех классических факторов экономического районирования: национального, или стремления к сохранению единства национального состава АТО. Хотя этот фактор не только практически не достижим в идеале, но, на

---

[1] Так была названа наша статья в журнале "Российская Федерация сегодня" (см.: *Шишков М.К.* Соединенные судьбой. Многонациональность не беда, а богатство России // Российская Федерация сегодня. 2002. № 7. С. 65-66. (622)).

наш взгляд, стремление к его достижению может привести, и не раз приводило, к кровавым межнациональным конфликтам. Это опыт всех времен и народов.

Стремление повысить удельный вес одной из национальностей в условиях РФ на практике привело к причудливой конфигурации регионов, о чем было сказано выше[1]. И этим достигалась цель максимально увеличить процент населения титульной национальности, но, как правило, он составлял менее половины от общей численности населения.

При всей спорности показателя однородности национального состава и распространенности мнения о полной ликвидации национального признака в территориальном устройстве страны (идея "губернизации"), на наш взгляд, недопустимо избежать его при нынешней Конституции, закрепившей советские принципы национального подхода в федеративном устройстве, со всеми искажениями и натяжками. Нельзя в полной мере отказываться от национального признака в АТУ и на перспективу, даже при изменении в будущем Конституции РФ[2].

Однако справедливо и то, что управлять АТО проще и удобнее при однородном по национальному составу населении. А однородность национального состава можно оценить наиболее доступным и простым путем - удельным весом преобладающей национальности в регионе. Если в результате реформы данный показатель увеличится, то это должно положительно оцениваться в баллах. И наоборот, снижение показателя будет оценено отрицательно.

Тем самым мы закладываем противовес стремлению привести границы существующих регионов к строгому геометрическому соответствию, к кратчайшим расстояниям до центра. И математически постараемся предугадать результаты возможного референдума по изменению АТУ, когда население должно определиться, что для него важнее: близость центра с экономией в расстоянии и во времени или национальная близость привычной, но более отдаленной столицы своей национальной республики или своего региона.

Удельный вес преобладающей национальности при взвешивании оценен средним уровнем в 3 балла. Этот показатель нельзя недооценивать, но и переоценить его, на наш взгляд, будет неверным. Так,

---

[1] См. показатель 1 "Оптимальность конфигурации по площади".

[2] Подробнее см. п. 8.2.3. Решение национального вопроса в новом территориальном устройстве страны.

повышение балльной оценки окажется выгодной для регионов с высоким удельным весом преобладающей национальности, а это, за исключением Чечни, регионы с русским населением. И в невыгодном положении окажутся, прежде всего, республики, где удельный вес преобладающей национальности невелик. Здесь следует исходить из общей концепции по национальному вопросу, которая будет изложена ниже[1].

Проблемой является отсутствие общедоступной информации по национальному составу городов и районов РФ, без чего невозможно правильно оценить в баллах указанный показатель при перспективном районировании, когда оно делит на части существующие регионы. Однако в целом этот показатель имеется в материалах переписи в региональных органах Росстата и мы надеемся, что со временем его удастся получить.

В будущем можно попытаться использовать корректировку значения показателя исходя из экстраполяции изменения удельного веса между последними переписями. Однако это не просто. К примеру, невозможно на будущее и далее сохранить тренд снижения удельного веса русских, который наблюдался, к примеру, в Тыве, Чечне и Дагестане в 1989-2002 гг.

12. ***Значение административного центра региона (ЗАЦ, 1 балл)***

Показатель значения административного центра региона определяется его *удельным весом в численности населения* (в процентах). Данный показатель логически связан с показателем 8 (РГ).

В РФ, в отличие, к примеру, от американских штатов, административный центр региона - это почти всегда крупнейший по населению город[2]. И менять данное положение на существующем уровне управления, на наш взгляд, не имеет смысла. Повышение административного статуса населенного пункта связано с цикличностью об-

---

[1] См. п. 8.2.3. Решение национального вопроса в новом территориальном устройстве страны.

[2] Два исключения незначительного превышения численности населения вторых городов связаны с размещением в них крупнейших предприятий черной металлургии и химии: Череповец в Вологодской области и Новокузнецк в Кемеровской области. Другая "пара" исключений - Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, их административные центры оказались в стороне от быстрорастущих городов - центров добычи нефти и газа.

служивания населения. Рядовой сельский населенный пункт является зоной ежедневного обслуживания, центр сельской администрации замыкает недельный цикл, райцентр - месячный (от недельного до квартального или сезонного, в зависимости от удаленности), а региональный центр - квартальный или сезонный, но в зависимости от его расположения диапазон колеблется от месячного до годового.

Региональный центр, на что мы уже указывали ранее, - это не только административный центр, но и центр сосредоточения промышленности, науки, культуры и сферы обслуживания. А для выполнения всех этих функций необходимо наличие существенного демографического потенциала.

Выбор показателя определен, прежде всего, с целью обоснования перспективного районирования при проведении административно-территориальной реформы, когда для создания нового региона на роль регионального центра необходим достаточно крупный город.

Вместе с тем, на наш взгляд, должны быть разумные пределы города - регионального центра по численности и удельному весу в населении региона. На определенном этапе крупнейшие города (как правило, миллионеры) превращаются в центры межрегионального обслуживания по отдельным видам высшего, послевузовского образования и повышения квалификации специалистов, узкоспециализированной торговли и услуг, науки и культуры, спорта и т.д. И здесь мы исходим из необходимости выделения крупнейших городских агломераций из состава регионов.

Кроме того, такому городу-центру должна соответствовать "достойная" периферия, т.е. соотношение между населением центра и периферией (общей численностью населения региона) должно находиться в определенных пределах, выход за которые должен сказываться на балльной оценке.

Поэтому за оптимальный уровень в 1 балл принят средний по РФ удельный вес населения регионального центра в численности населения региона - 39%. Этот показатель делится на более высокие значения, а на него делятся более низкие значения: чем больше отдаляется значение от оптимального, тем ниже балльная оценка.

При взвешивании показатель сначала получил средний повышающий коэффициент - 3, но в конечном итоге он снижен до минимума - 1. Причина в том, что в пределах 82% и выше от оптимального значения (39%) оказалось сразу 42 региона, в том числе с низкой численностью населения (к примеру, Еврейская автономная область

и Чукотка). Поэтому высокий взвешенный балл незаслуженно повышал общую сумму баллов данным регионам.

13. ***Население административного центра региона (ЧНЦ, 4 балла)***

Добавлен в число показателей вместо первоначально рассчитанных показателей по развитию 4-х видов транспорта по междугородним перевозкам пассажиров в региональном центре: международные и междугородние автобусы, отправление пассажирских поездов, авиационные пассажирские перевозки и пассажирские перевозки водным транспортом. Результат парной корреляции показал очень сильную зависимость уровня развития внешнего транспорта от численности населения. Поэтому сложные расчеты со сбором очень большой информации заменены на один легко доступный показатель.

Показатели по транспорту были выбраны по следующим соображениям:

1) быстрота и удобство для сообщений с региональным центром - одна из важнейших и первоочередных задач для обеспечения оперативного управления регионом;

2) значение регионального центра для трудовых и культурно-бытовых поездок населения всего региона, что также требует хорошего транспортного сообщения;

3) региональный центр чаще всего выступает в роли транзитного при межрегиональных поездках жителей всего региона;

4) альтернатива показателю инвестиций (прямому расчету) для новых региональных центров. Подразумевается, что чем крупнее транспортный узел, тем быстрее в нем будут решены вопросы помещений, кадров и обеспечения их жильем.

Исходя из указанных значений роли транспорта для административного центра региона дополнительно к показателю 13 (ЧНЦ) на следующих этапах исследования предлагается добавить условный показатель уровня междугороднего транспортного развития в баллах от 0,1 до 1,0:

1) ж/д станция тупиковая (1 направление) - 0,1 балл;

2) ж/д станция линейная (2 направления) - 0,2 балла;

3) ж/д станция ответвление (3 направления) - 0,3 балла;

4) ж/д станция узловая (4 и более направлений) - 0,4 балла;

5) местный аэропорт или законсервированный аэропорт - 0,1 балл;

6) внутренние авиаперевозки пассажиров по РФ - 0,2 балла;

7) международный аэропорт - 0,3 балла;

8) морской или речной порт - внутренний кабатаж - 0,1 балл;

9) морской или речной порт - внешний кабатаж или река-море - 0,2 балла;

10) международные морские перевозки - 0,3 балла.

Таким образом, максимальное значение не более 1,0 балла. Предполагаемая оценка при взвешивании - 4 балла.

4.2.4. Экономические показатели

По показателям 14-16 отобраны основные социально-экономические показатели в расчете на одного жителя региона:

14. Среднедушевые денежные доходы населения (ДДН), руб./мес.

15. Среднедушевой валовой региональный продукт (ВРП), тыс. руб.

16. Среднедушевое поступление налогов и сборов в бюджет (ПНС), тыс. руб.

Всем экономическим показателям при взвешивании дан средний взвешенный балл - 3.

В широко распространенной идее укрупнения регионов по принципу "к сильному - слабый" данным вопросам придается первостепенное значение. На наш взгляд, что видно из общей концепции исследования, это при реформировании АТУ не самое главное. Но это не значит, что уровень социально-экономического развития регионов не нужно рассматривать при анализе состояния АТУ, и тем более при его реформировании. Показатели социально-экономического развития противостоят группам чисто географических (теоретических) (1-7) и расселенческих (8-13) показателей. Здесь прослеживается как логика жителей, когда и лишняя сотня километров до своего регионального центра не самая большая преграда, так и логика управленца, когда неоптимальный количественный и качественный состав городов и районов, включая "матрешечный" принцип, уходит на второй план. А на первый план выступает принцип экономического благосостояния региона.

Наиболее характерный пример - Тюменская область: расположенная на географической окраине огромной полуторамиллионной (в км^2) области Тюмень и две ее "дочки": Ханты-Мансийский (ХМАО) и Ямало-Ненецкий (ЯНАО) автономные округа, по экономическому потенциалу превосходящие основную часть. Разделение области настолько очевидно, что даже если бы не было автономных округов,

это нужно было бы все равно сделать. И здесь наличие ХМАО и ЯНАО лишь облегчает задачу неизбежного разукрупнения Тюменской области. Но это явно придется не по нраву не только руководству Тюмени, но и всем жителям юга области. Для них разделить область будет все равно, что "зарезать курицу (точнее - двух!), несущую золотые яйца". Примерно такая же ситуация будет характерна для жителей основной части Самарской области при отделении Тольятти, Краснодарского края - Сочи, Красноярского края - Норильска.

Показатели уровня социально-экономического развития на одного жителя региона (14-16) являются недоступными для перспективной оценки из-за отсутствия информации по городам и районам всех регионов РФ. Теоретически возможен вариант, когда условно уровень доходов жителей, ВРП и налоговых поступлений по каждому городу и району берется одинаковым, на уровне среднего по региону значения. Однако такой подход нельзя применять автоматически ко всем регионам, а можно использовать лишь при достаточно высоком уровне информации, по которой можно судить о незначительной степени различий уровня социально-экономического развития внутри каждого конкретного региона. В современных условиях РФ, как правило, существует противоположная ситуация с резкими внутрирегиональными различиями. И вышеприведенные примеры это лишний раз подтверждают.

Остается надеяться, что в связи с открытостью статистической информации с 2008 г., после принятия соответствующего закона[1], скоро появится возможность получить до сих пор недоступную или разобщенную информацию по социально-экономическим показателям каждого города и района РФ.

При районировании (особенно при районировании на макроуровне) могут быть учтены и другие показатели по социально-

---

[1] Часть 11 ст. 5 Федерального закона РФ "Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в РФ" от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ гласит: "Распространение официальной статистической информации субъектами официального статистического учета осуществляется путем ее опубликования в официальных изданиях субъектов официального статистического учета, средствах массовой информации и размещения для всеобщего доступа в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе для бесплатного доступа на официальных сайтах субъектов официального статистического учета в сети Интернет" (см.: http://www.gks.ru/news/fz282.htm).

экономическому развитию регионов, в том числе использованные в работах СОПСа коэффициенты сходства специализации промышленности и сельского хозяйства[1].

4.3. Анализ современного состояния территориального устройства регионов России по методу взвешенных баллов

Проведем анализ текущего состояния АТУ и социально-экономического положения регионов РФ по описанным ранее показателям[2].

4.3.1. Анализ по теоретическим (географическим) показателям

Итоги современной и перспективной (после реформирования) балльной оценки АТУ регионов показаны в таблицах по 10 предлагаемым макрорегионам (см. прил. 8э - прил. 17э) и сводной таблице (см. прил. 8э - прил. 17э_свод).

1. *Оптимальность конфигурации по площади (ОКП, 1 балл)*

Среднее значение *Кокп* составило 0,44 балла, или в среднем менее чем половину от оптимальной. Из 78 регионов 53 (68%) соответствуют кругу от 1/3 до 1/2.

Наиболее близка к кругу территория Рязанской области - 0,77, т.е. круг внутри карты области покрывает более 3/4 ее территории. Все три следующие по убыванию данного показателя региона также относятся к Центральному экономическому району: Ярославская (0,71), Московская (0,65) и Тульская (0,62) области. Еще более чем наполовину соответствуют кругу 8 регионов.

Меньше остальных (только на четверть) соответствует кругу территория Республики Адыгея. Наиболее близки к ней Хабаровский

---

[1] Государственно-территориальное устройство России... / Отв. ред. А.Г. Гранберг, В.В. Кистанов. 2003. (549); *Гришин В.И., Кистанов В.В., Кистанова Н.С.* Государственно-территориальное устройство России: Реформирование регионального уровня. М., 2007. (869)

[2] Все результаты по балльной оценке показателей приведены в анализе базы данных "Вся Россия", шаг 2 "Оптимальность АТД" (см.: *Шишков М.К., Кормушин М.Ю.* Вся Россия. 2003-2009. (9)).

край (0,27) и Оренбургская область (0,29). Еще 10 регионов вписываются в круг по территории менее чем на 1/3.

По корреляции данный показатель наиболее близок к показателю 2 (ОКН) - 0,37 (прил. 4).

2. *Оптимальность конфигурации по населению (ОКН, 2 балла)*

Среднее значение *Кокн* отличается незначительно от предыдущего коэффициента по территории - 0,51 вместо 0,44, но разница между максимальным и минимальным значениями возросла более чем вдвое - с 0,41 до 0,86. Причина в сверхнизких значениях для отдельных регионов и низких значениях для значительной части регионов. Так, менее 1/3 населения проживает в пределах наибольшего по площади круга, вписанного в карту, в 20 регионах. В трех регионах Сибири (Бурятии, Красноярском крае и Омской области) *Кокн* оказался ниже 0,1, а самый низкий - на Сахалине - 0,05. Это те регионы с низкой плотностью населения, в которых региональный центр и основная часть населения оказались за пределами круга. Отсюда имеется, хотя и незначительная, корреляционная зависимость (коэффициент корреляции (*Ккоррел*) - 0,3) между рассматриваемым показателем 2 (ОКН) и показателем 4 (ОЦП).

При анализе показателя 2 (ОКН) выявлены случайности, существенно влияющие на его значение. Так, два приморских региона: Мурманская (0,82 - 6-е место) и Магаданская (0,41 - 52-е место) области - оказались на столь разных позициях только потому, что Мурманск едва "вписался" в круг, а в Магаданской области круг пересек городскую черту, но сам город остался за ним.

Но в целом, как уже указывалось выше, имеется определенная зависимость (*Ккоррел* - 0,37) между значениями показателей 1 (ОКП) и 2 (ОКН). То есть при равномерном расселении наиболее компактные регионы с расположением регионального центра вблизи от центра географического имеют высокие значения по обоим показателям. Подтверждением является то, что наивысшие значения *Кокн* оказались у уже знакомых по предыдущему показателю, но поменявшихся местами Ярославской (0,91) и Рязанской (0,88), а также Тульской (0,83) областей. Всего же имеют *Кокн* более 0,5 имеют 45 из 78 регионов (по показателю 1 - всего 11), и, соответственно, всего 11 соответствуют кругу по населению от 1/3 до 1/2.

3. *Условно-пограничные регионы (УПР, 2 балла)*

Одной из задач, стоящих при расчете данного показателя, была проверка теоретического правила шестигранника, как наиболее оптимальной геометрической формы любого АТО.

Для внутренних регионов подсчет числа соседей не вызывает особых затруднений, если не считать вопрос с автономными округами. С одной стороны, к примеру, Ханты-Мансийский АО по территории превосходит большинство из республик и областей, а Агинский-Бурятский АО скорее сравним с районом. Поэтому все автономные округа рассматривались как часть края или области, в состав которых они входят.

Более сложным оказался подсчет соседей в приграничных регионах. Было принято решение, что однопорядковые территориальные величины - бывшие области союзных республик ССР - Белоруссии, Украины и Казахстана приравниваются к соседнему российскому региону, а остальные пограничные страны к одному соседнему региону. Естественно, что протяженность границы с Монголией, к примеру, на два порядка выше, чем с КНДР или Норвегией, и здесь есть над чем подумать. Тем не менее, на данном этапе исследования мы остановились на указанном варианте.

Следующим сложным вопросом является наличие прибрежных территорий. К примеру, как подсчитать число соседей у Сахалинской области? Каждое море, омывающее регион, условно приравнивалось к пограничному региону.

Таким образом, в среднем число условно-пограничных регионов равно 5,54, что весьма близко к теоретическому оптимуму в шесть соседних регионов. Максимальное число условно-пограничных регионов - по 9 - у четырех регионов: Якутии, Красноярского и Ставропольского краев и Кировской области. Первые два региона являются крупнейшими в РФ по территории, и естественно, что у них много соседей. К Ставропольскому краю с юга примыкают сразу шесть в основном небольших северокавказских республик. А Кировская область имеет весьма причудливую конфигурацию из-за соседства с четырьмя республиками и автономным округом, границы с которыми определялись национальным фактором, а не правилами геометрической или географической оптимальности.

По восемь условных соседей у 9-ти регионов, по семь - у 8-ми, по шесть - у 14-ти (теоретический оптимум), по пять - у 27-ми, по четыре - у 11-ти, по три - у 4-х, по два - у одного города Петербурга и по одному у анклавов - Москвы и Адыгеи.

По корреляции показатель 3 (УПР) наиболее близок к трем показателям, два из которых - 7 (ОУТ) и 10 (УН) - оцененным наивысшим взвешенным баллом - 5, но зависимость эту нельзя считать существенной (прил. 4):

6. Конкурентоспособность расположения регионального центра - 0,43;

7. Оптимальность управления территорией - 0,56;

10. Условное население, откорректированное по плотности - 0,39.

4. *Оптимальность расположения центра по площади (ОЦП, 1 балл)*

Почти 4/5, или 62 административных центра российских регионов, расположены в своих географических окраинах, рационально охватывая менее 1/4 всей территории региона, а 26 из них имеют *Коцп* менее 0,1. Наиболее окраинное расположение в своих регионах у дальневосточных соседей на Амуре - Благовещенска и Хабаровска с *Коцп* 0,0.

Такое положение приводит к очень низкому среднему значению рассматриваемого показателя - всего 0,16. Только в одном регионе - в Тамбовской области (*Коцп* - 0,53) центр охватывает равным радиусом более половины территории региона, не выходя за его пределы. И еще только в 6 регионах *Коцп* превышает 1/3.

Все это и вызвало минимальную оценку данного показателя, так как улучшить его практически не представляется возможным.

По корреляции рассматриваемый показатель 4 (ОЦП) наиболее близок со своим "напарником" - показателем 5 (ОЦН), связь с которым чуть превышает границу существенной - 0,61. С остальными же показателями не обнаружено даже несущественной связи (0,3-0,6).

5. *Оптимальность расположения центра по населению (ОЦН, 2 балла)*

В отличие от предыдущего показателя среднее значение здесь возросло в 3 раза: с 0,16 до 0,48. Это понятно, так как в центре круга - региональный центр с пригородами, где наибольшая плотность населения.

Самые высокие показатели в трех регионах с центрами в городах-миллионерах: Самарской, Омской (по 0,78) и Нижегородской (0,76) областях. При сравнении с коэффициентом оптимальности расположения центра по площади (*Коцп)* этих регионов, который находится в пределах от 0,24 (Омская область) до 0, 34 (Нижегородская область), можно сделать вывод, что они с очень плотным населением в центре и вокруг него и со слабо заселенной периферией.

На последнем месте Республика Ингушетия (0,02) с экзотической по численности населения новой столицей Магасом в 338 чел. Перед ней с показателями в 0,15-0,19 территориально близкие Краснодарский и Ставропольский края и далекая от них Тюменская область. На

Северном Кавказе высока плотность не только вокруг краевых центров, но и в целом, также много других городов. Тюмень же расположена на географической окраине огромной области, в целом очень редко заселенной, но имеющей нескольких десятков городов и поселков городского типа в районах добычи нефти и газа, территориально удаленных от Тюмени на сотни километров.

Как уже сказано выше, по корреляции рассматриваемый показатель 5 (ОЦН) наиболее близок с показателем 4 (ОЦП) - 0,61. У него также нет даже несущественной зависимости ни с одним из остальных показателей.

6. *Конкурентоспособность расположения регионального центра (КЦ, 3 балла)*

Выявлялись города и райцентры, для которых расстояния, как правило, по автодороге, ближе к соседнему региональному центру, чем к своему[1]. Причинами подобных ситуаций является преобладание национального фактора при формировании современного АТУ РФ в начале советского периода (20-е гг. XX в.) и стихийный распад системы АТУ по административно-территориальной реформе 1923-1929 гг. в 30-е - первой половине 50-х гг. XX в. Подробно результаты исследования по данному показателю приведены в прил. 20э.

Сначала были выявлены удельные веса территорий и населения регионов, проживающего вне зон конкурентоспособности своего регионального центра. Расчеты показали, что в среднем 11% территории российских регионов удалены от своего регионального центра дальше, чем от соседнего, и на этой территории проживает в среднем 7% населения каждого региона. Перемножив эту численность населения на расстояния, которые приходится дополнительно преодолевать, получаем более 1,1 млрд. чел.·км нерациональных перемещений.

Условно предположим, что каждый человек в среднем за год один раз бывает в своем региональном центре (для получения более точных данных необходимо проводить анкетирование) и за каждый километр в среднем нужно заплатить по 1 руб. (сумма, близкая к реальной). В результате получаются ежегодные дополнительные затраты на нерациональные перемещения из-за несовершенства АТУ РФ более чем на 1 млрд. руб. К этому следует прибавить встречное нерациональное перемещение управленцев из регионального центра в

[1] Исключения по воздушному сообщению применялись для Крайнего Севера и приравненных к нему местностям при отсутствии автодорог с твердым покрытием.

города и райцентры, а также учитывать дополнительные затраты на перемещение грузов и информации (связь) в оба конца.

Нерациональные или неконкурентоспособные для своего регионального центра территории имеют 57 из 78 регионов. Свыше 40% неконкурентоспособных территорий имеют три края: Краснодарский (*Ккцт* - 0,55), Ставропольский (0,57) и Хабаровский (0,58), - а также Республика Татарстан (0,57). В Краснодарском крае это связано с наличием анклавной территории - Республики Адыгеи, к столице которой - Майкопу - тяготеет весь юг края. Кроме того, северные районы края тяготеют к Ростовской области, а юго-восточные - к Ставрополю. Ставропольский край, в свою очередь, имеет в соседях много небольших республик, столицы которых более близки ко многим из его райцентров и городов, а сам Ставрополь сильно смещен на запад края. Столица Татарстана Казань сильно смещена на северо-западную окраину республики.

В Хабаровском крае всего два малонаселенных, но очень крупных по территории района (Охотский и Аяно-Майский) тяготеют к Магадану и Якутску. Еще в трех регионах (Дагестане, Архангельской области и Приморском крае) тяготение к соседним региональным центрам более чем у 30% территории, в семи регионах - от 20 до 30% и в 23-х - от 10 до 20%.

В Ставропольском крае наивысший из всех регионов удельный вес населения - почти половина (*Ккцн* - 0,51) - проживает на территории, ближе расположенной к соседним региональным центрам. Это, прежде всего, городская агломерация Кавказских Минеральных Вод. Более 40% населения проживает вне зоны конкурентоспособности столицы Татарстана Казани и свыше трети населения вне зоны центра Краснодарского края - Краснодара (0,64).

Следующие по убыванию показателя конкурентоспособности регионального центра по населению: Белгородская область (0,71 - Старый Оскол чуть ближе к Воронежу, а Губкин - к Курску) и Адыгея (0,77 - сложная конфигурация региона внутри Краснодарского края и северная часть приближена к Краснодару - отделена от него рекой Кубань).

Наивысшее расхождение между неконкурентными территориями и населением в Хабаровском (0,58 по территории и 0,99 по населению), Приморском (соответственно, 0,69 и 0,95) краях и Новосибирской области (соответственно, 0,71 и 0,91), где окраины, тяготеющие к соседним региональным центрам, слабо заселены. Противоположная ситуация в Белгородской области (*Ккцт* - 0,86, *Ккцн* - 0,71).

Недостатком полученных коэффициентов конкурентоспособности регионального центра является то, что они (и по территории, и по населению) не учитывают, на какое расстояние удален свой региональный центр. Разница в расстояниях, на которые свой административный региональный центр превышает соседний, бывает различной (см. табл. 8).

Таблица 8

Группировка городов и райцентров по превышению удаленности от своего регионального центра по сравнению с соседним

№ п/п	Дополнительное расстояние, км	Число центров АТО*	Процент
1	Всего	295	100,0
2	Более 1000	1	0,3
3	501-1000	5	1,7
4	201-500	39	13,2
5	101-200	55	18,6
6	51-100	97	32,9
7	26-50	50	16,9
8	Менее 26	48**	16,3
№ п/п	Превышение, раз	Число центров АТО	Процент
1	Всего	295	100,0
2	Более 10 раз	2	0,7
3	3-10	23	7,8
4	2-3	37	12,5
5	1,51-2,00	75	25,4
6	1,26-1,50	65	22,0
7	1,11-1,25	61	20,7
8	1,01-1,25	32	10,8

* Города регионального подчинения - райцентры учитывались дважды: как город и как центр района.

** До 25 км учтены не все города и районы.

Наибольшая разница в расстоянии между своим региональным центром и ближайшим из соседних имеет пгт Охотск Хабаровского края, от которого ближе к Магадану почти на 1200 км. Более чем на 500 км ближе расположены к соседним региональным центрам рай-

центры Нижнеколымского района Якутии (воздушным путем - к Анадырю), Северо-Курильского района Сахалина (к Петропавловску-Камчатскому), Ленского района Архангельской области (к Сыктывкару) и Аяно-Майского района Хабаровского края (к Якутску). Большинство из приведенных примеров (исключения: Охотск и Северо-Курильск) связаны с национальным подходом в АТУ.

Следующие 26 АТО, удаленные от своего регионального центра дальше, чем от соседнего, на 250-500 км, относятся к районам Европейского Севера, Сибири и Дальнего Востока. Среди них выделяются г. Минусинск и 7 районов Минусинской котловины - юга Красноярского края, от которых до Абакана ближе, чем до Красноярска, более чем на 400 км.

В европейской части России наиболее удален от своего регионального центра татарский райцентр г. Агрыз - к Ижевску почти на 300 км ближе, чем к Казани. Агрыз является фактически пригородом Ижевска - в 30 км от него. А до ближайшего райцентра Удмуртии - с. Малая Пурга - от него всего 4 км. Это наименьшее расстояние между всеми райцентрами России.

На Урале самыми отдаленными от своего регионального центра и приближенными к соседней Тюмени на 240 км являются г. Тавда, Тавдинский и Таборинский районы Свердловской области.

В Поволжье райцентр Волгоградской области с. Старая Полтавка находится ближе к Саратову на 192 км. А, в свою очередь, райцентр Саратовской области с. Ивантеевка на 164 км ближе расположен к Самаре.

Очень нерационально расположены к своему региональному центру районы и города северо-запада Оренбургской области, среди которых наиболее приближен к Самаре - на 184 км - райцентр Северного района с. Северное.

Наиболее многочисленными из всех выявленных центров АТО, ближе расположенных к соседним региональным центрам, является группа с тяготением в 51-100 км. Их всего 97, или 1/3 от общего числа.

Следует обратить внимание на то, что из-за большой трудоемкости исследования нами не были охвачены все города и райцентры, тяготеющие к соседним региональным центрам менее чем на 25 км.

Кроме разницы в абсолютном выражении, имеет значение и относительное расстояние, на которое свой региональный центр распложен дальше, чем ближайший соседний. Наибольшая относительная разница в этих расстояниях составила более 19 раз у г. Минусинска и Минусинского района Красноярского края. Расстоя-

ние между Минусинском и Красноярском составляет 423 км, а до столицы Хакассии Абакана по мосту через Енисей всего 22 км.

Названный выше г. Агрыз в Татарстане почти в 9 раз ближе к Ижевску.

Река Кубань разделяет г. Адыгейск Республики Адыгея и Краснодар. До столицы республики Майкопа расстояние превышает в 5,2 раза, и в 4,5 раза ближе к Краснодару райцентр Тахтамукайского района Адыгеи. Но, с другой стороны, города Лабинск и Белореченск Краснодарского края в 3,3 раза ближе расположены к Майкопу, чем к Краснодару.

Более чем в 3 раза удалены от своего регионального центра, чем от ближайшего из соседних, 25 центров АТО в 11-ти регионах пяти экономических районов. Больше всего их в Красноярском (8), Краснодарском (5) краях и Республике Адыгея (3).

От 2-х до 3-х раз дальше расположены 39 центров АТО в 19-ти регионах. В Ставропольском крае (тяготение к Черкесску, Нальчику и Элисте) это 5 городов и райцентров, Новосибирской (тяготение к Омску) и Свердловской (тяготение к Тюмени) областях по 4 и Краснодарском крае (к Ростову, Майкопу и Ставрополю) - 3.

От 1,5 до 2-х раз приходится дополнительно преодолевать расстояние до регионального центра в 75 центрах АТО в 32-х регионах. Наибольшее число таких центров (по семь) в Башкортостане (тяготение к Оренбургу и Ижевску) и Татарстане (к Уфе, Ульяновску и Ижевску), в Ставропольском крае - 6 (к Нальчику и Черкесску), в Алтайском крае - 5 (к Горно-Алтайску).

Еще по 6 центров в Алтайском (все тяготеют к Горно-Алтайску) и Ставропольском краях и 5 в Краснодарском крае тяготеют к соседним региональным центрам от 1,26 до 1,5 раз.

Таким образом, мы еще раз обосновали необходимость в обобщающем показателе - "человекокилометры неконкурентоспособности", учитывающем одновременно и дополнительное расстояние, и численность населения, которому приходится его преодолевать при посещении своего регионального центра по сравнению с более близким соседним.

Наибольшие значения, превышающие 100 млн. чел.·км, имеют 4 региона: Краснодарский, Ставропольский и Красноярский края и Республика Коми. Следует отметить несколько условное значение показателя по Республике Коми, так как до своего регионального центра имеется железнодорожное и постоянное автомобильное сообщение, а до ближайшего соседнего центра Салехарда сообщение

данными видами транспорта прерывается на противоположном берегу реки Оби в ее нижнем течении.

Более 90 млн. чел.·км неконкурентоспособности имеется в Татарстане и от 10 до 60 млн. в 17 регионах, в том числе более 50 млн. в Архангельской области и более 40 млн. в Новосибирской и Иркутской областях и Башкирии.

Только на 28-м месте оказалась Белгородская область, которая имеет 3-й показатель снизу по *Ккцн* - 0,71. Также и Республика Дагестан, имеющая 4-й показатель по *Ккцт* (0,64), здесь оказалась лишь 25-й. Причина серьезных расхождений в том, что по Белгородской области, как уже упоминалось выше, к соседним региональным центрам тяготеют крупные города - Старый Оскол и Губкин, вместе со своими густозаселенными районами, но тяготение это минимальное - примерно в 10 км. Дагестан, занимающий 4-е место по *Ккцт* и 8-е место по *Ккцн*, по обобщающему показателю оказался только на 35-м месте, так как тяготение к Грозному является незначительным - от 6 до 76 км. В обоих случаях по обобщающему показателю тяготения это проявилось в снижении значения показателя (в чел.·км).

Наибольшие отклонения по обобщающему показателю от коэффициентов конкурентоспособности наблюдаются у регионов Восточной Сибири и Дальнего Востока со значительными - на сотни километров - расхождениями в расстояниях до региональных центров. Это Сахалинская область, которая по показателям неконкурентоспособности по территории и по населению занимала, соответственно, 48-е и 53-е места, а по обобщающему показателю переместилась на 12-е. Иркутская область, соответственно, с 43-го и 44-го - на 8-е место, а Красноярский край - с 53-го и 22-го - на 4-е.

С другой стороны, при незначительных различиях в расстояниях место по неконкурентоспособности регионального центра снижается. Наиболее характерно это проявилось в одном из самых малых по территории регионов - Республике Северной Осетии. Из-за незначительного превышения расстояний до Владикавказа по сравнению с Назранью (и Магасом) двух райцентров - г. Моздока и с. Эльхотово, соответственно, на 60 и 92 км - Республика по показателям неконкурентоспособности вместо 20-го по территории и 11-го по населению перешла на 5-е место в чел.·км.

По корреляции рассматриваемый показатель 6 (КЦ) наиболее близок к показателям, имеющим высший взвешенный балл: показателю 7 (ОУТ) - 0,44 и показателю 10 (УН) - 0,47. Небольшая обратная зависимость (-0,37) имеется с показателем 2 (ОКН). То есть регио-

нам, возглавляемым крупными центрами с высоким удельным весом населения вокруг них (агломерации), иногда свойственно иметь на периферии города и районы, тяготеющие к менее крупным соседним региональным центрам.

7. *Оптимальность управления территорией (ОУТ, 5 баллов)*

Это один из двух показателей, оцененных высшим взвешенным баллом - 5. Исходя из принципа шестигранника, как наиболее рациональной фигуры для любого типа АТО, подсчитаем число подведомственных АТО (включая автономные округа и поселки-ЗАТО) в составе регионов. Сопоставим это число с оптимальным значением в два круга шестигранников вместе с центром - 19 и двумя крайними допустимыми значениями - в 7 и 37 АТО (первый и третий круги вокруг центрального АТО).

В результате выявлено, что среднее число АТО в рассмотренных 80-ти регионах России составило 31,2, или в 1,64 раза выше оптимального значения. Максимальное число городов и районов - 75 - в Башкирии. В 2006 г. в классификатор ОКАТО внесены существенные изменения по Московской области, в результате чего число городов регионального подчинения сократилось вдвое - с 56 до 28. Поэтому Московская область, до этого безусловный лидер среди всех российских регионов по числу городов, а также в целом городов и районов, оказалась лишь на 3-м месте со значением 66. Вторым после Башкирии по числу городов и районов стал Алтайский край - 71.

Втрое (57) и более против оптимального уровня (19) превышено число АТО в семи регионах. Кроме названных выше, это Красноярский край - 65 (без автономных округов - 58), Свердловская и Тюменская (без автономных округов - 27) области - по 64 и Татарстан - 57.

От 2-х до 3-х раз больше оптимального число городов и районов в 16-ти регионах, от 1,5 до 2-х раз - в 18-ти. Не более 1,5 раз от оптимального в обе стороны (от 14 до 27) число подведомственных АТО в 28-ми регионах. И более чем в 1,5 раза отстает от оптимального уровня (13 и менее) число АТО в 12-ти регионах. Кроме Москвы и крайних северо-восточных областей РФ - Камчатской и Магаданской, остальные 9 регионов - это семь республик, Чукотский автономный округ и Еврейская автономная область.

Минимальное число АТО - и это единственный случай, когда данное число ниже нижнего предельного уровня (7) - в Еврейской автономной области - 6. Оба крайних показателя: по Башкирии (75 АТО) и Еврейской АО (6) - оценены в баллах достаточно высоко: соответственно, 0,25 и 0,32 балла. От попытки произвести расчеты

исходя из минимальных значений в 0,1 балла для указанных крайних значений пришлось отказаться. Причина в логике самого показателя, где, кроме оптимального уровня (19 АТО), существуют крайние предельно допустимые (7 и 37). Эти значения должны быть оценены на границе удовлетворительной и неудовлетворительной оценки, т.е. в 0,4-0,5 балла, что фактически и произошло.

В то же время теоретически возможны варианты, когда значения числа АТО будут больше, чем в Башкирии (75), или меньше, чем в Еврейской АО (6). Из этого также следует, что их значения не должны быть оценены в баллах как абсолютный минимум.

По корреляции рассматриваемый показатель 7 (ОУТ) наиболее близок к другому показателю, также оцененному максимальным взвешенным баллом, т.е. к показателю 10 (УН) - 0,77.

4.3.2. Анализ расселенческих показателей

8. ***Различия по населению между городами (РГ, 2 балла)***

Среднее значение показателя составило 27,5 при определенном оптимальном значении в 4,44. Среди рассматриваемых 78 регионов 69 (88%) имеют разницу в численности населения между городами выше оптимального значения. Здесь две причины. С одной стороны, наличие крупнейших региональных центров с населением более 500 тыс. чел. приводит к значительным разрывам в численности населения. И при выборе оптимального значения имелось в виду, что городские агломерации с населением свыше 1 млн. чел. стоит рассматривать в качестве претендентов на получение прав регионов.

С другой стороны, почти половина, или, точнее, 49% городов регионального подчинения - 294 из 603, имеют численность населения ниже, чем предусматривалось в советских нормах - 50 тыс. чел. (табл. 9).

Значительная часть, или 82 города, из всех 603 городов регионального подчинения, фактически таковыми уже не являются. Причина в расхождениях между АТУ и территориальными основами местного самоуправления: местное самоуправление фиксируется в классификаторе ОКТМО (см. прил. 2), официальные данные по которому по каждому виду муниципальных образований по регионам, а тем более по городам и районам, не публикуются, а АТУ - в классификаторе ОКАТО (см. прил. 1), который ведет Росстат. И именно последними официальными данными мы и руководствуемся, поскольку соответствующих общедоступных данных по местному самоуправлению пока нет.

Таблица 9

Число городов регионального подчинения РФ с численностью населения менее 50 тыс. жителей*

Население, тыс. чел.	Количество городов	Процент
До 50,0 - всего	294	100,0
В том числе:		
до 10	5	1,7
10,0-19,9	63	21,4
20,0-29,9	70	23,8
30,0-39,9	81	27,6
40,0-49,9	75	25,5

* *Шишков М.К., Кормушин М.Ю.* Вся Россия. 2003-2009. (9)

Наиболее близкими регионами к оптимальному уровню соотношения являются Липецкая (4,5) и Курганская (4,2) области, имеющие каждая по 2 города.

Самый значительный разрыв между городами Ингушетии - почти в 400 раз, когда региональный центр Магас (338 чел.) оказывается не самым крупным, как в большинстве остальных регионов[1], а самым маленьким городом. Следующим регионом является Омская область (94 раза), когда с одной стороны миллионный Омск, а на другом конце списка из 6 городов 12-тысячные Называевск и Тюкалинск. В Красноярском крае, без учета автономных округов, разрыв составляет 82 раза: Красноярск - более 900 тыс. чел. и Заозерный - 11 тыс. чел. Еще в 12-ти регионах разрыв составляет более 40 раз, из них в семи с центрами в городах-миллионерах: от Екатеринбурга (74 раза) до Ростова-на-Дону (41 раз).

Самый минимальный разрыв (1,0) в восьми регионах, представленных одним региональным центром. Кроме Москвы и Петербурга, это республики Северная Осетия, Алтай и Калмыкия, Магаданская и Еврейская автономная области и Чукотка.

Следовательно, наиболее удалены от оптимального значения (в 4,4 раза), с одной стороны, регионы, представленные одновременно крупнейшими городами до миллиона и более малыми городами с населением менее 15 тыс. жителей. Исключением является Ингушетия. С другой стороны, если не считать городов федерального значения,

[1] Исключения: Вологодская (крупнейший город - Череповец) и Кемеровская (Новокузнецк) области.

это небольшие, слабоурбанизированные или находящиеся в крайне неблагоприятных природно-климатических условиях регионы.

По корреляции рассматриваемый показатель 8 (РГ) не имеет даже несущественных связей.

9. *Различия по населению между районами (РР, 2 балла)*

Как и по городам, по районам было принято за оптимальное соотношение между самым крупным и самым небольшим по населению районом в 4,44 раза. В результате расчетов среднее значение составило 11,8 раза. Это был предвиденный результат, поскольку средняя численность и нижний предел районов по населению имеют тенденцию к сокращению начиная с середины 60-х гг. прошлого века, сразу после ликвидации хрущевских укрупнений районов в 2-3 раза[1].

Если по предыдущему показателю (по городам) регион с оптимальным значением был по счету 69-м, то по районам - 63-м. Этим регионом оказалась Калининградская область, а ее ближайшими соседями - республики Чувашия, Башкортостан, Адыгея и Курская область.

Наибольший разрыв в численности населения оказался у регионов, имеющих сверхмалые по населению районы. Это самые малочисленные островные районы: Алеутский (0,9 тыс. чел.) в Камчатской области (в 96 раз) и Соловецкий (1,1 тыс. чел.) в Архангельской области (в 71 раз). Также высокий разрыв в Чечне (58 раз) и Ингушетии (48 раз) из-за малонаселенных высокогорных Шаройского (2,3 тыс. чел.) и Джейрахского (2,6 тыс. чел.) районов при достаточно высокой численности населения в самых крупных районах в 125-130 тыс. чел.

Наиболее компактными по населению являются районы Калмыкии (2,2 раза), где население самого крупного района не достигает 20 тыс. чел. В Астраханской области (2,5 раза) при отсутствии райцентра в Астрахани к городу непосредственно примыкают три района: Пригородный, Наримановский и Икрянинский. Еще три района приближаются к границам городской черты до 4-6 км. Все шесть райцентров находятся не более чем в 40 км от Астрахани. Таким образом, в области нет одного явного пригородного района, несмотря на наличие данного названия у одного из них, но все эти шесть районов имеют относительно высокую плотность населения и примерно равную численность в 35-45 тыс. чел.

---

[1] См. п. 7.3. Проблемы и перспективы территориального устройства районов.

По корреляции рассматриваемый показатель 9 (РР), как и предыдущий, не имеет даже несущественных связей и имеет наименьшую из всех показателей сумму положительных и отрицательных коэффициентов парной корреляции (прил. 4).

10. *Условное население, откорректированное по плотности (УН, 5 баллов)*

Это один из двух важнейших показателей, наиболее сложный по расчету и оцененный высшим взвешенным баллом - 5. Исходя из принципа оптимальности АТУ (принцип "шестигранника" - см. прил. 3 и п. 4.2.3. Расселенческие показатели) был определен условно-оптимальный по численности населения регион РФ в 1 млн. чел. со средним арифметическим значением плотности населения среди всех регионов в 30 чел./км^2. При более высокой плотности условно-оптимальная численность населения региона увеличивалась, а при меньшей, соответственно, уменьшалась.

Кроме того, откорректированы значения условно-оптимальной численности для Ленинградской и Московской областей в большую сторону из-за влияния Санкт-Петербурга и Москвы.

Полученный результат сравнивался с условно-оптимальным значением показателя в 1 млн. чел., оцениваемым высшим баллом - 1,0. Ближе всех к условному миллиону находится Калужская область со своим реальным населением 1 млн. чел. Более 0,9 балла имеют еще 6 регионов, в том числе Курская (0,98), Сахалинская, Белгородская (по 0,96), Тульская (0,92) и Новгородская (0,91) области, а также Республика Хакасия (0,93). К реальному миллиону населения из них наиболее близка Курская область - около 1,2 млн. чел. Больше всего реального населения из указанных регионов в Тульской (почти 1,6 млн. чел.) и Белгородской (более 1,5 млн. чел.) областях. Меньше всего в Сахалинской области и Республике Хакассия - по 0,5 млн. чел.

Если оценивать необходимость изменения АТУ только по данному показателю, то в вышеназванных регионах меньше всего необходимости что-либо менять. В частности, это расходится с мнением о необходимости, к примеру, объединить Псковскую и Новгородскую области[1]. Псковская область также находится в верхней части списка - на 18-м месте с 0,84 балла и условными почти 1,2 млн. жителями. То есть при имеющейся в области плотности населения менее 13 чел./км^2 реальное население в 700 тыс. жителей является даже несколько выше оптимального. Однако при росте численности населе-

[1] *Архангельская Н.* Как поделить страну... 2001. С. 60-63. (260)

ния, и, соответственно, плотности населения, возрастет и условно-оптимальная численность населения. Но и при дальнейшем сокращении численности населения в той же Псковской области ее условно-оптимальная численность населения будет снижаться, приближаясь к идеальному значению в 1 млн. чел. Эта величина будет достигнута при реальной численности населения в 600 тыс. чел. Затем начнется снижение в баллах. При увеличении численности населения рост балльной оценки произойдет также до определенного предела.

Таким образом, данный показатель нуждается в совершенствовании расчетов. И здесь следует изучить использование в качестве корректирующих таких показателей, как плотность сельского населения, плотность автодорог (в том числе с твердым покрытием) и динамика численности населения (сельского населения). В дальнейшем возможно использование и перспективной численности населения (к примеру, расчеты Росстата до 2025 г.).

Полученные расчеты без учета остальных 15-ти показателей и без взвешивания баллов, дают отрицательный ответ по предложению объединить Ярославскую (12-е место, 0,87 балла) и Костромскую (15-е место, 0,85 балла) области. При их объединении укрупненный регион займет 49-е место с 0,4 баллами.

Самые низкие показатели у трех регионов, в составе которых имеются автономные округа: Иркутская область - 0,16, Красноярский край - 0,14 и Тюменская область - 0,12. Получается, что для них актуальным вопросом является не укрупнение - объединение со своими автономными округами, а наоборот - разделение.

Выше них Чукотский автономный округ - 0,17 баллов. Сокращение численности населения за последние 20 лет здесь настолько существенно, что даже максимальный учет низкой плотности населения оказывается недостаточным. Из небольших регионов, которым требуется укрупнение, кроме Чукотки, следует отметить Республику Ингушетию - 0,25 балла. При высокой плотности населения - более 135 чел./км^2 - численность населения около полумиллиона человек является явно недостаточной.

Из относительно сверхкрупных регионов, нуждающихся в разукрупнении, необходимо прежде всего отметить Свердловскую область - 0,2, Башкирию - 0,25 и Пермский край - 0,26 балла, о котором можно сказать: "укрупниться, чтобы затем размежеваться". Самая многонаселенная из регионов (не считая Москвы) Московская область из-за высокой плотности населения оказалась лишь 14-й снизу с 0,3 баллами.

По корреляции рассматриваемый показатель 10 (УН) наиболее близок к показателю 7 (ОУТ) - 0,77 и имеет несущественные связи еще с шестью показателями, в том числе со всеми тремя экономическими. По сумме коэффициентов корреляции данный показатель занимает 1-е место, чем еще раз доказывается, что численность населения наиболее важный из показателей в АТУ.

11. ***Однородность национального состава населения (ОНС, 3 балла)***

Показатель рассчитывался по данным последней Всероссийской переписи населения 2002 г. Средний показатель наивысшего значения удельного веса преобладающей национальности составил 81%, что практически соответствует удельному весу русских в общей численности населения страны (79,8%). Русские являются преобладающей национальностью в 69 регионах из 80: от почти 97% в Вологодской области (высшая оценка в баллах - 1,0) до 36% в Башкирии.

Среди краев и областей наименьший удельный вес русских в Астраханской области - 63-е место, около 70%, 0,36 балла, в Тюменской, Ульяновской и Оренбургской областях - 72-74%. Меньше всех русских проживает в трех северокавказских республиках: в Ингушетии - 1,2%, Чечне - 3,7% и Дагестане - 4,7%.

Из 56 регионов с удельным весом преобладающей национальности свыше 80% только в одном регионе (Чечня, 18-е место, 93%, 0,8 балла) представлена не русская национальность. Следующие по наивысшему проценту среди преобладающих в регионах нерусских национальностей Ингушетия и Тыва - по 77% (57-е и 58-е места, 0,45 и 0,44 балла).

Последние 17 регионов с удельным весом преобладающей национальности менее 68% представлены исключительно республиками и Чукотским автономным округом. Среди них в восьми республиках преобладающей является титульная национальность: Чувашия - около 68%, или 0,34 балла, Северная Осетия - 63%, Кабардино-Балкария - 55% (кабардинцы), Калмыкия и Татарстан - по 53%, Якутия - около 46%, Карачаево-Черкесия - около 39% (карачаевцы) и Дагестан - свыше 29% (аварцы). Последний результат оценен минимальным баллом в 0,1.

По корреляции рассматриваемый показатель 11 (ОНС) не имеет даже несущественных связей с другими оцениваемыми показателями и имеет одну из наименьших из всех показателей сумму положительных и отрицательных коэффициентов парной корреляции.

12. ***Значение административного центра региона (ЗАЦ, 1 балл)***

За оптимальное значение административного центра региона был принят среднеарифметический уровень по всем регионам по удельному весу населения в общей численности всего населения региона в процентах. Этот показатель составил на 1 января 2007 г. 39%, что оценивалось максимальным баллом - 1,0. Отклонения в обе стороны уменьшали балльную оценку до минимальной в 0,1 балла.

Оптимальный уровень совпал с показателем по Орловской области, который и был оценен максимальным баллом. Отклонения не более 10 процентных пункта от оптимальной величины (29-49%), или более 0,76 балла, имеют свыше половины, или 43 региона. Это говорит о том, что выбранный как оптимальный средний уровень является типичным для большинства регионов РФ.

Выше оптимального удельный вес административного центра в 19-ти регионах, в том числе в 10-ти - от 40 до 50% и в пяти - от 50 до 58%. В группу из пяти регионов вошли центры экстремальных регионов Магадан и Петропавловск-Камчатский и поволжская Астрахань, для которых их регионы оказались несколько "маловаты". Также здесь оба сибирских города-миллионера Омск и Новосибирск, "великоватые" относительно своих регионов.

В самом верху списка по удельному весу Москва и Петербург (по 100%) и их регионы, где центр превышает население самих регионов. Ленинградская область получила наименьший по верхнему отклонению от оптимального балл - 0,14. На первый взгляд, данное обстоятельство объяснить трудно. Но новые административные здания областных правительств: построенное в Московской области (в Красногорске) и проектируемое в Ленинградской области в д. Кудрово - как раз и подтверждают ненормальность положения. То есть Москва и Петербург настолько велики, что функции областного центра являются для них уже излишними. Вывод областных учреждений из города значительно упрощает доступность до них из городов и районов области.

В нижней части списка с удельным весом от 19 до 13% и баллами ниже 0,5 и выше 0,34 шесть центров регионов: Чечня, Дагестан, Кемеровская и Тюменская области, Краснодарский и Ставропольский края. Столица Чечни г. Грозный снижением удельного веса в численности населения республики обязан двум чеченским войнам 1990-х гг. с практически полным его разрушением и безвозвратным выездом из него большей части населения - русских. Остальные

5 городов достаточно крупные по численности населения - от 350 тыс. до 700 тыс. чел., а их низкий удельный вес в населении регионов косвенно может свидетельствовать о необходимости разукрупнения этих регионов.

Самую нижнюю строку занимает новая столица Ингушетии Магас с его экзотической численностью населения в 338 чел. и удельным весом в 0,1% и таким же самым низким баллом - 0,1.

По корреляции показатель 12 (ЗАЦ) наиболее близок с показателем 15 (ВРП) - 0,7, на что оказывает влияние, прежде всего, Москва, являющаяся лидером с большим отрывом по обоим показателям, со следующим показателем 13 (ЧНЦ) - 0,67, что вполне естественно.

13. ***Население административного центра региона (ЧНЦ, 4 балла)***

Первоначально намечалось оценить в баллах уровень транспортного обслуживания по междугородним и международным пассажирским перевозкам в региональных центрах.

Как уже отмечалось ранее в п. 4.2.3, вся информация бралась из Интернета на сайтах и страницах по расписанию транспорта. В процессе работы возникли сложности по сбору показателей развития международных и междугородних перевозок. Единообразную информацию в Интернете оказалось возможным получить лишь по железнодорожному транспорту, для чего был использован портал по расписанию пассажирских поездов дальнего следования на сайте "Расписания поездов по России и странам РНГ" (www.poezda.net).

Информация по остальным трем видам пассажирских перевозок оказалась разобщенной по множеству сайтов, как специализированных на расписании транспорта, так и на территориальных: регионов и городов, официальных и неофициальных. Поэтому возникло сразу две проблемы: как собрать информацию и как привести ее к единообразному виду, чтобы можно было дать объективную оценку состояния перевозок пассажиров внегородских маршрутов. Одна из проблем состояла в выделении пригородных перевозок. Это было в большей степени характерно для водного транспорта, где информация была особенно скудной и ограничивалась часто именно пригородными перевозками пассажиров. Весьма вероятно, что информация о пассажирском расписании водного транспорта в Интернете зависит от времени года, т.е. в межнавигационный период ее гораздо меньше.

Несмотря на возникшие трудности можно сделать вывод о том, что из 78 региональных центров[1] по железнодорожным перевозкам

[1] Москва и Санкт-Петербург учитывались по одному разу.

были собраны данные по всем 73-м региональным центрам, где имеется железная дорога. Она отсутствует в Горно-Алтайске, Якутске, Петропавловске-Камчатском, Магадане и Анадыре. По автобусам - данные по 75 регионам (кроме Калмыкии, Чечни и Чукотки), по воздушным перевозкам - по 49, по водному транспорту - по 32.

Достоверность данных по ряду городов, прежде всего по воздушному и водному видам транспорта, нуждалась в уточнении. К примеру, на разных сайтах были разные данные.

Сравнение данных по парным коэффициентам корреляции с использованием показателя численности населения рассматриваемых региональных центров дало следующие результаты (табл. 10).

Таблица 10

Парные коэффициенты корреляции по показателям численности населения региональных центров и развития в них транспорта

	Автобусы	Железная дорога	Аэрофлот	Водный
Население	0,80	0,92	0,98	0,07
Автобусы		0,80	0,76	0,09
Железная дорога			0,89	0,04
Аэрофлот				0,04

Таким образом, численность населения региональных центров теснейшим образом связана с развитием трех видов междугородного транспорта: автобусов (*Ккоррел* - 0,8), железнодорожного (0,92) и авиационного (0,98). Совершенно не коррелирует население с водным транспортом. Но это и понятно: во-первых, далеко не все региональные центры являются речными или морскими портами; во-вторых, роль водного транспорта в пассажирских перевозках очень скромная; в-третьих, информация о развитии (расписании) водного транспорта по указанным выше причинам очень скудная.

Но уже сравнение с тремя ведущими видами транспорта дает возможность сделать вывод о том, что вместо данных показателей вполне возможно использовать один показатель численности населения регионального центра. И это тот показатель, где значение в баллах определяется по принципу "чем больше, тем лучше". Чем больше населения в региональном центре, тем более привлекательным он является для жителей всего региона, как для эпизодических поездок (покупка товаров, разнообразные услуги и развлечения), так для долговременного пребывания (к примеру, получение профессионального образования) и постоянного места жительства (широкий выбор места работы).

Для управления это не столь очевидно. Сложность управления и противоречия между интересами регионального центра и всего региона, как правило, нарастают с ростом численности и доли его населения в регионе, что учитывалось нами в рассмотренном выше показателе 12 "Значение административного центра региона". Но для населения удобства более крупного регионального центра превышают его недостатки.

По рассматриваемому показателю 13 (ЧНЦ) была дана не самая высокая оценка при взвешивании баллов - 4. На это повлияло то, что крупнейший из региональных центров - Москва - значительно обгоняет как второй по населению город - Санкт-Петербург, так и еще более, почти на порядок, следующий за ним Новосибирск. По данной причине первоначально было намерение исключить Москву и Санкт-Петербург из расчетов и взять за максимальный или идеальный по величине город - региональный центр крупнейший из городов регионального подчинения - Новосибирск (1397 тыс. чел.). При этом Москве и Санкт-Петербургу, как центрам соответствующих регионов, также дать максимальный балл (1,0). Однако такой подход не соответствовал бы реальному положению, связанному с привлекательностью названных городов.

В результате балльной оценки Московская область (1,0) значительно оторвалась от Ленинградской (0,7) и тем более от Новосибирской (0,54). Всего 17 регионов превысили оценку в 0,5 балла, замыкает которые Краснодарский край со своим более чем 700-тысячным региональным центром.

Следующие две группы по 16 регионов в каждой - от Удмуртии до Астраханской области - получили свыше 0,4 балла при населении центров от 619 до 499 тыс. чел. и от Кировской до Орловской свыше 0,3 балла (по убыванию) при населении центров от 468 до 326 тыс. чел.

В группе с баллами более 0,2 оказалось 20 регионов, имеющих численность населения центра от 321 тыс. (Мурманск) до 164 тыс. (Абакан) чел.

Последняя группа из 9-ти регионов имеет значения ниже 0,2 ("очень плохо"): от Адыгеи (Майкоп - 157 тыс. чел.) до Ингушетии (Магас - 0,3 тыс. чел.).

Результаты балльной оценки свидетельствуют о значительных различиях в численности населения между региональными центрами. Даже наличие численности в 1 млн. чел. гарантирует лишь балльную оценку чуть выше средней (0,5). Это поставит в сложное положение при перспективном районировании для целей проведения реформы

АТУ новые регионы с небольшими по населению региональными центрами, что вполне закономерно.

Во-первых, объективно в новом региональном центре нужны значительные капитальные затраты на строительство зданий и объектов, необходимых для нового региона, включая жилье для сотрудников региональных учреждений.

Во-вторых, субъективный фактор. В течение десятилетий у жителей региона сложились устойчивые и прочные связи с существующим региональным центром. И даже более близкий территориально, но меньший по численности населения новый центр может не стать более предпочтительным.

Поэтому сложности при получении баллов лишь имитируют реальные проблемы на пути создания новых регионов.

По корреляции рассматриваемый показатель 13 (ЧНЦ) наиболее близок к предшествующему показателю 12 (ЗАЦ) - 0,67. Имеется также связь со следующим показателем 14 (ДДН) - 0,47.

4.3.3. Анализ по экономическим показателям

Следующие три основных социально-экономических показателя ежегодно рассчитываются по регионам службами государственной статистики и пересчитываются на одного жителя региона. Показатели этой группы отличаются от показателей двух предыдущих групп высокой степенью различий между регионами.

14. ***Среднедушевые денежные доходы населения (ДДН, 3 балла)***

Уровень различий в среднедушевых денежных доходах населения между регионами РФ превышает 10 раз: от 29,8 тыс. руб. в месяц в Москве до 2,9 тыс. руб. в Ингушетии. Отрыв Москвы настолько значителен, что в группу с доходами выше 0,8 от московских ("отлично") попадает всего один регион - Чукотка. Но с учетом экстремальных природно-климатических условий и географической удаленности региона от центра доходы жителей в 24,3 тыс. руб. нельзя назвать очень высокими. В числе семи регионов с "хорошими" по отношению к московскому уровню доходами шесть северных: Тюменская, Сахалинская, Магаданская и Камчатская области, республики Якутия и Коми, а также г. Санкт-Петербург.

В числе "середняков" из 31 региона выделяются Мурманская, Самарская, Свердловская и Московская области, Хабаровский и Пермский края.

Доходы, оцениваемые как низкие (оценка "2"), имеют 37 регионов, среди которых наименьший уровень в Ивановской области, а оцениваемые как очень низкие (оценка "1") - две республики: Калмыкия и Ингушетия. Данные по Чечне отсутствуют, но чтобы из-за одного показателя не исключать республику из сводных итогов в группе экономических показателей, условно уровень доходов Чечни приравнен к Ингушетии, что, вероятно, недалеко от фактического.

По корреляции рассматриваемый показатель 14 (ДДН) наиболее близок к другому экономическому показателю 15 (ВРП) - 0,8. Близкая к существенной связь наблюдается также с показателем 12 (ЗАЦ) - 0,54 и показателем 16 (ПНС) - 0,57. В этом сказывается влияние прежде всего Москвы и в меньшей степени Санкт-Петербурга, Самары и Екатеринбурга, как наиболее богатых регионов с наличием крупнейших центров.

15. ***Среднедушевой валовой региональный продукт (ВРП, 3 балла)***

По ВРП разрыв между крайними значениями еще выше, чем по предыдущему показателю - 44 раза. Максимальное значение в Тюменской области - почти 665 тыс. руб. на одного жителя в год. Это единственный регион с оценкой "отлично".

У Москвы данный показатель составляет 75% от Тюменского, хотя значительная часть этого продукта "приписана" к столице условно по месту регистрации компаний. Реально оценку "4", кроме Москвы, имеют всего два региона: Чукотка и Сахалин.

Группу "середняков" из 34 регионов возглавляют знакомые нам по предыдущему показателю республики Якутия и Коми, а также Мурманская и Вологодская области.

Оценку "2" имеют так же, как и по доходам, 37 регионов, но ниже Ивановской области на этот раз две северокавказских республики: Карачаево-Черкесия и Кабардино-Балкария.

Самая низкая оценка ("1") взвешенных баллов у шести республик: Адыгеи, Тывы, Дагестана, Калмыкии, Чечни и Ингушетии.

По корреляции рассматриваемый показатель 15 (ВРП) наиболее близок к двум другим экономическим показателям 14 (ДДН) и 16 (ПНС), соответственно, 0,80 и 0,92, а также показателю 12 (ЗАЦ) - 0,7.

16. ***Среднедушевое поступление налогов и сборов в бюджет (ПНС, 3 балла)***

На одного среднестатистического жителя Тюменской области приходится более 400 тыс. руб. налоговых отчислений в бюджеты

всех уровней, что в 245 раз больше, чем в находящейся на последнем месте по этому показателю Ингушетии.

Москва, идущая на 2-м месте, дает 60% доходов от уровня Тюменской области, или верхнее значение с оценкой "3". Всего же в группе "середняков" 30 регионов. За Москвой идут Чукотка, Коми, Томская область и Санкт-Петербург.

В группе с оценкой "2" сразу 40 регионов. Замыкают эту группу республики Марий Эл и Северная Осетия, Пензенская, Ивановская и Тамбовская области.

В низшую группу с оценкой "1" входят 10 регионов. После Курганской области и Алтайского края в данной группе сразу 8 республик, которые замыкают Дагестан, Калмыкия и Ингушетия.

По корреляции показатель 16 (ПНС) наиболее близок к предыдущему показателю 15 (ВРП) - 0,92. Близки к существенным связи с показателем 10 (УН) - 0,52 и показателем 14 (ДДН) - 0,57.

4.3.4. Общие итоги текущего районирования

Итоги расчетов по методу взвешенных баллов (прил. 8э - прил. 17э_свод, Текущая оценка[1]) подведены по трем группам показателей: 1) теоретико-географические, или геометрические - 7 показателей; 2) демографические, или расселенческие - 6; 3) социально-экономи-ческие - 3.

Итоги по теоретическим показателям

Эти показатели могут быть использованы для оценки оптимальности АТУ, образно говоря, для "всех времен и народов". Хотя только по ним невозможно сделать окончательные выводы, так как здесь не учитывается основной показатель, влияющий на образование АТО, - общая численность населения - и связанные с ним показатели.

По семи показателям, с определенной долей условности, названным теоретико-географическими или геометрическими, максимальный взвешенный балл - около 13,4, или почти 84% от абсолютного максимума, у Республики Тыва. Из семи показателей у региона три на "отлично", включая важнейший - единственный из оцененных по группе высшим взвешенным баллом (5) показатель 7 (ОУТ), и четыре показателя с оценкой "удовлетворительно". Всего 18 регионов не по-

[1] Эта информация приведена также в анализе базы данных "Вся Россия", шаг 2 "Оптимальность АТД", расчеты по которой были использованы ниже (см.: *Шишков М.К., Кормушин М.Ю.* Вся Россия. 2003-2009. (9)).

лучили ни одной отрицательной оценки ("1" и "2"), самые последние из которых Самарская (36-е место) и Ленинградская (50-е место) области.

На 2-м месте с общей итоговой отличной оценкой (свыше 82% от теоретического максимального) Ярославская область. У нее при пяти оценках "5" есть один "неуд". Но это показатель 4 (ОЦП), по которому взвешенный балл самый низкий - 1 и самое низкое среднее значение из всех семи показателей рассматриваемой группы - 0,42. То есть отклонения в расположении административного центра региона от геометрического центра не являются исключением. Причем для прибрежных регионов расположение центра на географической, а вернее на геометрической, окраине своего региона, является правилом. Поэтому, исключив данный показатель, можно считать положение Ярославской области по данной группе почти идеальным.

В группе с итоговой оценкой "хорошо" (64-82% от максимального) сразу 31 регион. В первой десятке из этого списка всего две республики: Чечня и Карелия, а остальные восемь - области, причем 7 из них - из европейской части страны.

Таким образом, наиболее оптимальными с чисто теоретических, или геометрических, позиций являются, как правило, средние по общероссийским меркам по численности населения (исключение Тыва) и сравнительно небольшие по территории компактные регионы. Это и понятно, если принять во внимание, что наивысшее значения в баллах - 5 - получили регионы за оптимальное число нижестоящих АТО, прежде всего городов и районов (19). Второй по значению показатель - конкурентоспособность центра - 3 балла, т.е. когда от всех городов и районов они ближе к своему региональному центру, чем к любому из соседних. Остальные пять теоретических показателей в связи с объективной невозможностью достижения по ним высоких значений оценены в 1-2 балла.

Наиболее крупными по численности населения регионами с оценками "хорошо" и "отлично" являются Воронежская (2,3 млн. чел., 27-е место), Тульская (около 1,6 млн. чел., 14-е место) области, а по территории – Камчатская - 12-е место и Магаданская области - 26-е место (более 460 тыс. км^2 каждая).

Еще больше регионов (35) с оценкой "3" (46-64% от максимального). Их, в свою очередь, можно разделить на 29 "твердых троечников", имеющих свыше 50% от максимально возможного числа, и 6 регионов со сводной балльной оценкой ниже среднего уровня. Это так называемая "переходная" группа кандидатов для проведения ре-

формы АТУ. Все они достаточно крупные: от Кировской до Ростовской области - со средней численностью населения свыше 2,8 млн. чел. Крупнейшей по территории здесь является Тюменская область (почти 1,5 млн. км^2).

В группе с оценкой "2" (28-46% от максимума) девять регионов. Это две области: Московская и Оренбургская. Первая является самым крупным, после двух столиц, регионом по численности населения (более 6,6 млн. чел.) и одним из крупнейших по числу подведомственных АТО первого порядка - городов и районов[1]. Кроме того, на ухудшение положения Московской области повлиял анклав внутри ее территории - Москва.

На Оренбургскую область в наибольшей степени повлияли негативные последствия образования автономных республик по национальному признаку (сжата с севера Башкирией) и контрреформа АТУ в 30-е гг. XX в. (западная часть области явно тяготеет к Самаре). В результате у Оренбургской области из семи показателей три с оценкой "2" и один с оценкой "1".

Также к регионам с итоговой оценкой "2" относятся три края: Алтайский, Ставропольский и Красноярский - и четыре республики: Башкирия, Адыгея, Дагестан и Татарстан. Самую нижнюю строку с единственной итоговой оценкой "1" занимает Краснодарский край, у которого из семи показателей только один с положительной оценкой "3".

Характерно, что из пяти регионов, у которых оказался минимальный балл по конкурентоспособности регионального центра, четыре замыкают список по сумме баллов по первой (теоретической) группе показателей: Ставропольский край, Татарстан, Красноярский и Краснодарский края. Все эти регионы очень крупные по выбранному нами критерию, их центры находятся на периферии своих территорий или же имеют анклав (Адыгея у Краснодарского края). В то же время значительная часть территории и населения этих регионов территориально ближе расположена к соседним региональным центрам.

Итоги по расселенческим показателям

Если первая, теоретическая, группа из семи показателей может быть использована для анализа оптимальности АТУ стран и регионов "для всех времен и народов", то по второй группе расселенческих (демографических) показателей учитывалась уже чисто российская специфика, связанная:

---

[1] До 1 января 2007 г. число городов и районов в Московской области было наивысшим в РФ.

- во-первых, с соотношением численности населения между городами и районами внутри каждого региона;

- во-вторых, с общей численностью и плотностью населения регионов;

- в-третьих, с национальным составом населения;

- в-четвертых, с численностью населения и удельным весом регионального центра в общей численности населения всего региона.

Ни один из регионов в итоге не получил оценки "отлично", для чего требовалось набрать свыше 82% от максимально возможного числа баллов (17) по всем шести показателям второй группы.

Больше всего баллов (13,53) со значительным отрывом набрала Липецкая область. Из шести рассматриваемых показателей у нее оценка "5" по пяти, т.е. в определенной степени Липецкую область можно рассматривать близкой к эталону по данной группе показателей.

Оценку "4" (64-82% от максимального значения) получили 11 регионов. Характерно, что за исключением Курганской, все они области средней полосы европейской части России. Численность населения в этих регионах находится в достаточно узких пределах - 0,7-1,4 млн. чел. (Костромская - Пензенская), а по территории - 21-71 тыс. км^2 (Ивановская - Курганская). Из 11-ти рассматриваемых регионов 10 имеют оценку "5" по показателю 12 (ЗАЦ, взвешенный балл - 1), 8 регионов - по показателю 11 (ОНС, взвешенный балл - 3) и 7 регионов - по показателю 10 (УН, взвешенный балл - 5).

В то же время из 11-ти рассматриваемых регионов у восьми оценка "2", а у остальных трех - только "3" по показателю 13 (ЧНЦ). Это понятно, так как регионам-"середнякам" по общей численности невозможно иметь высокий показатель по численности населения регионального центра, если за эталон взята Москва.

В "середняках" с итоговой оценкой "3" (46-64% от максимального) сразу 32 региона. Все они в числе "твердых середняков" с балльной оценкой не менее половины (8,5) от максимально возможного значения по сумме баллов (17).

С суммарной неудовлетворительной оценкой "2" (28-46% от максимума) сразу 33 региона. Из них 18 имеют низшую оценку "1" по показателю 8 (РГ, взвешенный балл - 2), 24 - оценки "1" или "2" по показателю 10 (УН, взвешенный балл - 5), 15 - оценки "1" или "2" по показателю 13 (ЧНЦ, взвешенный балл - 4).

И замыкают перечень два региона с низшей оценкой "1". Самые малые в РФ: по населению - Чукотка (51 тыс. чел.) и по территории - Ингушетия (4 тыс. км^2).

Итоги по экономическим показателям

Как уже отмечалось выше, по трем экономическим показателям невозможно провести балльную оценку для проведения реформы АТУ в случае создания региона из частей (отдельных городов и районов) разных существующих регионов. Поэтому использование данных показателей на первом этапе исследования носит справочный характер.

По сумме трех показателей, оцененных каждый в три взвешенных балла, с большим отрывом друг от друга и от остальных регионов лидируют Тюменская область (8,2 балла - 91% от максимально возможного значения - оценка "5"), Москва (7,1 балла) и Чукотка (6,3 балла). Только два последних региона получили оценку "4".

В группе с оценкой "3" оказалось 25 регионов, а с оценкой "2" - еще больше - 38 регионов.

В замыкающей группе из 14 регионов с наименьшей оценкой "1" (менее 28% от максимума и не более 2,8 раза от абсолютного минимума) 11 республик, в том числе 6 замыкающих список: Кабардино-Балкария, Адыгея, Тыва, Калмыкия, Чечня и Ингушетия.

Сводные итоги по балльной оценке

При сравнении с перспективной балльной оценкой использованы результаты по сумме взвешенных баллов по первым двум группам из 13-ти показателей. Из них по показателю 11 (ОНС), как и по трем показателям экономической группы, на момент проведения исследования невозможно было получить официальные данные для перспективного АТУ по городам и районам.

В отличие от результатов по трем группам показателей в отдельности по своду 1-й и 2-й групп ни один из регионов не получил наивысшей ("5") и наименьшей ("1") оценки. Таким образом, сократился разрыв между максимальным и минимальным значениями, и все регионы разделились не на пять, а на три группы.

Группу "хорошистов" из 19-ти регионов возглавила Липецкая область, которая была также четвертой по теоретическим (1-я группа) и первой по расселенческим (2-я группа) показателям. Следующая за ней Ярославская область была второй по 1-й группе показателей и седьмой по 2-й группе. Характерно, что в лидерах нет ни одного края и только три республики. Самые высокие показатели у Чечни - 5-е место. Все остальные 16 регионов с оценкой "4" - области, причем, как правило, из средней полосы европейской части страны. Самая северная из областей 1-й группы - Мурманская, самая южная - Курская, западная - Калининградская и восточная - Курганская.

Республика Тыва, лидер по 1-й группе показателей, оказалась лишь 15-й, возглавив список из 42 регионов с оценкой "3". Из них сразу 9 "условно успевающих" - набравших в сумме от 46 до 50% от максимума. Здесь и крупнейшая по численности населения область РФ - Московская, и небольшие по численности населения регионы, такие как Республика Алтай и Еврейская АО.

Третья группа с оценкой "2" состоит из 17-ти регионов, среди которых большинство "излишне велики" по выбранным нами критериям численности населения и другим параметрам оптимизации, и прежде всего требуют разукрупнения. Так, из 17-ти в 13 регионах численность населения превышает 2 млн. чел., в том числе в 7-ми - 3 млн. чел.

Вместе с "великанами" есть и три "лилипута", в которых проживает менее 500 тыс. чел., и для роста баллов здесь явно не хватает населения: Чукотка, Адыгея и Ингушетия. Среди не отмеченных "аутсайдеров" осталась только Якутия, население которой составляет 950 тыс. чел. - очень близко к оптимальному. Но для Якутии с огромной территорией и плотностью населения менее 1 чел./км^2 это очень много.

Полная оценка регионов по всем 16-ти показателям оказала положительное влияние прежде всего на два отстающих региона, перешедших из категории "плохих" (оценка "2") в "удовлетворительные" (оценка "3"). Самый богатый регион РФ - Тюменская область - переместилась вверх сразу с 75-го на 53-е место, а Чукотка - с 65-го на 49-е.

Также "вырвались" из отстающей группы относительно богатые регионы: Якутия, Свердловская и Челябинская области. Зато пополнили группу "отстающих" (оценка "2") также пять относительно бедных регионов: Еврейская автономная и Кировская области и три республики: Калмыкия, Карачаево-Черкесия и Алтай.

Глава 5

ПЕРСПЕКТИВНОЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО ПО МАКРОРЕГИОНАМ И РЕГИОНАМ

5.1. Общие принципы и подходы при реформировании территориального устройства

5.1.1. Общие принципы районирования на макроуровне

Выше мы уже говорили о недостатках экономических районов непосредственно для управления регионами, призванными выполнять свои функции "виртуально", прежде всего, из кабинетов Госплана СССР, хотя был период (после ликвидации укрупненных совнархозов в 1965 г. до 1969 г.) нахождения аппаратов представителей Госплана СССР в самих экономических районах.

О недостатках федеральных округов для тех же целей сказано также не мало. Приведем самое первое, краткое и меткое высказывание Президента Татарии М. Шаймиева при создании ФО:

"...опасения относительно перекроя страны, нового административного деления напрасны. Такую цель не ставили. Потому что административная нарезка в этом случае была бы другой, помельче..."[1]

Но, конечно, не только его мысли легли в основу нашего предложения о создании макрорегионального уровня территориального управления. Сама идея об укреплении верхнего звена территориального управления страны над многочисленными и весьма разнообразными тогда еще краями, областями и автономными республиками

---

[1] Цит. по: *Токарева Е.* У семи столиц страна без глаза. Регионалы еще не поняли, что им грозит // Общая газ. 2000. 18-24 мая. С. 3.

РСФСР возникла у нас еще в конце 70-х гг. прошлого века[1], впервые была зафиксирована в виде аннотированной рукописи в 1994 г.[2], а затем и в ряде печатных источников[3].

Для макроуровня еще тогда был выбран вариант из 10 макрорегионов (краев). Сам принцип "десятки" остается неизменным, но в данной работе впервые предлагается двухэтапный переход к новой системе территориального устройства РФ.

На первом этапе это совмещенные ("два в одном") 10 федеральных округов и экономических районов во главе с федеральным министром по делам территорий (от Беломоробалтики до Дальнего Востока). По поводу управления новой структурой подробнее мы остановимся далее[4], здесь же сформулируем обоснование с экономико-географических позиций. Данный этап можно осуществить достаточно быстро без внесения существенных (требующих созыва Конституционного Собрания) изменений в Конституцию РФ. Кроме того, можно учесть опыт Франции. Шарль де Голль в 1968 г. не получил большинства на референдуме по изменению АТУ Франции[5] с 96 департаментов на 22 региона, однако эти регионы, возглавляемые комиссарами республики, сейчас играют важную роль в управлении страной.

Впоследствии возможен и следующий шаг по превращению разукрупненных, но усиленных федеральных округов в новые субъекты Федерации. Но это дело, скорее всего, отдаленного будущего, хотя все зависит и от позиции руководства страны, и от обстоятельств. (Кстати, об обстоятельствах. Сравнительно недавно по этому поводу по радио выступал М.С. Горбачев, и, в частности, привел пример, что в декабре 1916 г. В.И. Ленин в интервью одной из швейцарских газет

---

[1] Подробнее см. От автора.

[2] *Шишков М.К.* Федеративное устройство России на основе крупных экономических районов // Проблемы человекознания: Человек. Управление. Экономика. Самара, 1994. С. 66-77. Деп. в ИНИОН РАН № 49319 от 7 июня 1994 г. Раздел "Философия". 1994. № 10.

[3] Список публикаций М.К. Шишкова. Режим доступа: http://www.terrus.ru/about/pub_mksh.shtml.

[4] См. гл. 8. Пути, этапы и результаты реформирования территориального устройства России.

[5] Шарль де Голль. Режим доступа: http://www.coldwar.ru/gaulle/de_gaulle2.php.

сказал, что революция в России - это дело отдаленного будущего. Впрочем, возможно, что это была конспирация.)

По поводу магической цифры 10 для территориального управления России удивительно метко написано в одном из вузовских учебников экономической географии, цитату из которого стоит привести полностью:

"Россия исторически традиционно имела 10-12 подсистем. Например, при князе Олеге (начало X в.) в состав Руси входили земли древлян, полян, дреговичей, радимичей, северян, полочан, кривичей, словен, веси, мери (10). В XIII в. русские княжества включали Переяславское, Киевское, Галицко-Волынское, Турово-Пинское, Черниговское, Полоцкое, Смоленское, Рязанское, Владимиро-Суздальское княжества, Новгородскую землю (10). В XVI в. Русское государство включало Великое княжество Московское, Земли Великого Новгорода, Великое княжество Рязанское, Чернигово-Северскую, Смоленскую, Псковскую земли, Ярославское, Ростовское, Тверское княжества, Казанское ханство (10). В XVIII в. территория России делилась на 12 губерний[1]. В начале XIX в. (1818 г.) К.И. Арсеньев выделил 10 пространств России… по принципу природной и хозяйственно-культурной однородности.

В проектах декабристов (1815-1825) предусматривалось деление России на 10 областей (Пестель) или 14 держав (Муравьев).

В советское время использовались различные сетки административно-экономического районирования - от 11-ти, 13-ти, 15-ти до сорока и даже сторайонной (совнархозы) сетки. Однако практика показала неудобство использования сеток с количеством районов больше 10, и в 1963 г. Госплан СССР принял деление территории Российской Федерации на 10 крупных экономических районов. Таким образом, можно говорить о том, что деление России на 10 частей имеет поразительную временную инерцию и наиболее предпочтительно для российских управленцев…"[2]

Для полноты картины сюда следовало бы добавить еще проект 1906 г. Д.И. Менделеева из 21-го "края" и "земли"[3], где территорию современной РФ предполагалось разделить также на 10 частей. Еще пример, неоднократно попадавший в СМИ в 1990-е г., исходил от А.И. Вольского, работавшего в ЦК КПСС помощником генсека ЦК Ю.В. Андропова. Для лучшей управляемости Ю.В. Андропов хотел разделить РСФСР на 10 частей, для чего А.И. Вольский поочередно изготовил на картах 15 различных вариантов, но ни один из них то-

---

[1] Не совсем точно. В 1708 г. Петром I были образованы первые 8 губерний, число которых стало быстро увеличиваться и превысило 12 уже через 10-15 лет, а концу века достигло примерно 40.

[2] *Скопин А.Ю.* Экономическая география России: Учебник. М., 2003. С. 87-88. (939)

[3] *Менделеев Д.И.* Карта Российской Империи (проект). 1906. (382)

гдашнего руководителя СССР не устроил, а вскоре Ю.В. Андропов тяжело заболел и умер.

Но не только Ю.В. Андропову болезнь и смерть помешали осуществить преобразования по территориальному переустройству. В последние годы (и особенно месяцы) жизни над планом создания укрупненных частей России работал премьер-министр царского правительства П.А. Столыпин[1].

Причина сходных решений для макроуровня территориального устройства и управления в РФ лежит не в магии, а в объективности теории экономического районирования, одним из основоположников которой считается ученый и крупный государственный деятель первой половины XIX в. К.И. Арсеньев, о котором уже упоминалось выше. Россия - страна различных природных зон, с крупными реками, имеющими свои обширные бассейны.

Каждая природная зона приводит к специализации на производстве определенных видов продукции: от лесной до сельскохозяйственной. Наложение природно-климатического зонирования, полезных ископаемых и бассейнов крупных рек, прежде всего в их нижнем и среднем течении, с учетом развития техники, транспорта и квалификации населения является основой экономического районирования. Исключением из правила бассейнового районирования выступают Центр и Урал, где основой для формирования одноименных экономических районов являются не речные бассейны, а наоборот, водоразделы - Среднерусская возвышенность и Уральские горы с богатейшими запасами полезных ископаемых.

Однако следует обратить серьезное внимание на то, что макроуровень территориального устройства, построенный на основе экономических районов, может с ними и не совпадать. Первая причина здесь в том, что, как и любой уровень АТУ, в макрорайонах (федеральных округах, а в последующем, возможно, укрупненных субъектах Федерации - "краях") должен существовать административный центр с органами управления. И сама конфигурация макрорегионов требует максимального удобства расположения центра к нижестоящим центрам АТО - регионам. При этом, на чем мы далее подробно остановимся, вопрос центра макрорегиона - это вопрос не только географический, но и политический.

---

[1] Федерализм: Энцикл. слов. 1997. С. 230-231.

Из-за наличия органа управления возникает второе принципиальное отличие предлагаемого нами макрорегиона от классического экономического района. Важнейшей закономерностью для макроуровня территориального управления РФ, как и в целом для любой территориальной системы управления, является разработанная нами на основе трудов зарубежных теоретиков экономической географии (В. Кристаллер, П. Хаггет) теория оптимальности[1]. По данной теории или закономерности, минимально допустимым числом в любой административно-территориальной системе является 7, оптимальной - 19, а максимальной - 37. Это подтверждает мировой опыт, так как среднее число АТО по более чем 200 странам мира при расчетах по различным источникам равно 18,5 при наличии 78% всех стран в пределах выбранной нами оптимальности.

Нам уже приходилось отвечать на вопрос: "Если оптимальным является число 19, то почему Вы предлагаете разделить РФ на 10, а не на 19 частей?" Эта средняя величина справедлива для всех времен и народов, но конкретные обстоятельства (условия, факторы) накладывают свой отпечаток. Поэтому для РФ это те 10 экономических районов, о важности и закономерности которых достаточно подробно сказано выше.

Кроме того, на окончательное решение по макроуровню территориального устройства влияют еще и нижестоящие уровни. АТУ - это иерархическая система, все звенья которой связаны друг с другом подобно отделам позвоночника. И "болезнь" только в одном из звеньев неизбежно приводит к нарушениям в работе всей системы.

Это одно из главнейших условий любого территориального реформирования недооценивается абсолютным большинством проектов территориального переустройства РФ. И, к сожалению, это происходит не только на уровне интервью в газете или в журнальной статье, но и на уровне солидных монографий. Например, в монографии В.И. Гришина и В.В. Кистанова прямо указано, что "местное самоуправление не относится к системе государственной власти, поэтому местное (муниципальное) территориальное устройство самостоятельно не рассматривается в данной работе"[2]. Точно так же

---

[1] Подробнее см. п. 1.3.1. Принципы административно-территориального устройства.

[2] *Гришин В.И., Кистанов В.В., Кистанова Н.С.* Государственно-территориальное устройство России... 2007. С. 207. (869)

обошли стороной данный вопрос и в предшествующей работе СОПСа под тем же названием (2003), в монографии юриста Н.М. Добрынина (2003), в докторской диссертации историка О.В. Шульгиной (2006) и последней монографии В.В. Кистанова (2007)[1].

И лишь в монографии политолога А.В. Усягина (2005)[2] сделана попытка дать пусть и достаточно поверхностные (объем монографии и заявленная тема исследования не позволяли это сделать подробнее) предложения по сквозной системе территориального устройства РФ. Следует отметить и другие попытки дать предложения по перспективам территориального устройства до самого низа. Это работы ученых В.В. Кистанова и О.А. Адамеску (1993, 1998), Логиновского (1999), Романова (2006) и ряд других (см. прил. 19э[3]). Однако все они были даны на уровне журнальных статей, что явно недостаточно для подробного обоснования. Кроме того, во всех указанных работах акцент делался в первую очередь на уровень мезорайонов - современных субъектов Федерации.

Таким образом, на окончательное решение о 10 макрорегионах РФ повлиял анализ состояния территориального устройства всех звеньев. Это мезорайоны - регионы или субъекты Федерации, микрорайоны - города регионального подчинения и районы, топорайоны - города районного подчинения, поселки городского типа, сельские администрации и городские микрорайоны. И даже "внутриатомный" наноуровень - отдельные сельские населенные пункты и их части, городские кварталы и улицы.

Безусловно, особо тщательный анализ произведен на региональном уровне, но здесь нужно учитывать факт наших предыдущих исследований по административным районам и сельским администрациям ("общинам")[4].

---

[1] Подробнее об этих и других работах по реформированию АТУ РФ см. в прил. 19э.

[2] *Усягин А.В.* Политическое управление и его территориальные аспекты: российский опыт. 2005. (777)

[3] Буквой "э" помечены приложения, размещенные в электронной версии монографии.

[4] *Шишков М.К.* Проблемы совершенствования административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации… 1999. (555); *Он же.* Административно-территориальное устройство и территориальные основы местного самоуправления... 2004. (677)

В настоящей работе, как и в предыдущих, использован метод взвешенных баллов, поскольку, как говорил К. Маркс, наука только тогда может достигнуть совершенства, когда ей удается пользоваться математикой.

Может возникнуть вопрос: а можно ли математически обосновать оптимальность как выбранного числа макрорегионов, так и их внутреннюю структуру (число регионов), а также их основные характеристики (территория, население, экономический потенциал)? Да, такое решение, безусловно, возможно и необходимо. Но, как и по регионам (мезорайонам), микрорайонам (административным) и топорайонам (малым городам, поселкам городского типа и сельским администрациям) все это необходимо осуществлять комплексно. Следует одновременно на всех уровнях постоянно проводить мониторинг такой работы с использованием метода вариантных приближений, обновляя информационную базу и подбирая более оптимальный вариант для перспективного территориального устройства всей системы территориального устройства. И основой для подобных исследований может послужить разработанная под руководством автора база данных "Вся Россия"[1] в сети Интернет.

Но по-настоящему провести такую работу с использованием указанной базы данных под силу лишь специализированному всероссийскому научно-исследовательскому и проектному институту, обоснование необходимости создания которого является одной из задач данной работы.

Возвращаясь к вопросу оптимальности выбранного числа макрорегионов, следует обратить внимание на тот факт, что для наиболее прочного на перспективу положения каждого макрорегиона необходимо не только относительное выравнивание, прежде всего по численности населения, входящих в него регионов, но и добиваться наиболее оптимального их числа в пределах установленных выше ограничений от 7 до 37. В свою очередь и внутренняя структура регионов должна соответствовать указанному принципу.

Выполнение принципа соответствия числа регионов на макроуровне требованию оптимальности приводит к отрицательному ответу на любые конфигурации макрорегионов РФ, если их число превышает уже 13-14 единиц! Достаточно провести простой арифметический расчет, разделив современное число регионов (83 с 1 марта 2008 г.) на низший предел оптимальности (7). В результате получаем

---

[1] *Шишков М.К., Кормушин М.Ю.* Вся Россия. 2003-2009. (9)

11,8 единиц. Таким образом, даже теоретически из современного числа регионов можно образовать не более 11 макрорегионов. А практически это число будет еще меньше. Поэтому с точки зрения оптимальности управления существующими регионами 7 федеральных округов в целом не так далеко от оптимального числа, но слишком мало само их количество.

Здесь следует ответить на один из главных вопросов данной работы: насколько оптимально скроены существующие регионы, чтобы на этой базе строить верхний эшелон территориального устройства России? И ответ, безусловно, отрицательный, что выявлено нами в предыдущей главе и чему будет посвящено дальнейшее повествование.

Но прежде чем к нему перейти, нужно остановиться на экономико-географической характеристике предлагаемых новых макрорегионов (федеральных округов) РФ, а также на общих принципах выбора центра макрорегиона.

1. ***Беломорско-Балтийский макрорегион*** полностью совпадает с границами Северо-Западного федерального округа или включат в себя формально, в соответствии с ОКЭР[1], три экономических района: Север, Северо-Запад и Калининградскую область (остаток Прибалтийского экономического района СССР). Фактически многие экономико-географы, и мы в том числе, учитывают Калининградскую область в составе Северо-Запада. Если разделить макрорегион на составляющие его два в границах соответствующих экономических районов, нарушится принцип оптимальности: для Северо-Запада - всего 5 регионов, при преобладании потенциала г. Санкт-Петербурга над остальными четырьмя регионами (включая Калининградскую область), вместе взятыми. Здесь непонятно, как всем этим управлять: 1) лишний этаж надстраивать не имеет смысла, прежде всего, из-за потенциала и особой роли Санкт-Петербурга: слишком он велик, чтобы вписаться в новую генерал-губернаторскую структуру с пятью регионами; 2) повысить статус мэрии Петербурга до "генерал-губернаторского", уравняв области Северо-Запада с городскими районами, также неразумно. Во-первых, 18 районов для Петербурга вполне достаточно с точки зрения оптимальности управления. А районы города "в одной упряжке" с областями - это тоже не соответствует принципу однородности АТО.

---

[1] Общероссийский классификатор экономических регионов ОК 024-95 (ОКЭР). 1997. (832)

Здесь же учитывался и принцип выбора центра макрорегиона, о котором пойдет речь далее. И выбор Петербурга явно противоречит этому принципу, а создавать новый центр при его доминировании в таком макрорегионе также не имеет смысла.

Потенциал Севера, как самостоятельного макрорегиона, также является недостаточным. Это последнее место среди экономических районов по численности населения - 5,0 млн. чел. (здесь и далее данные на 1 января 2008 г.), деление 1 и 2 места по убыли населения за 1989-2007 гг. с Дальним Востоком - 82%. В сократившемся за эти годы экономическом потенциале очень заметна роль одного предприятия-гиганта - ОАО "Северсталь" в г. Череповце. Само число регионов, даже включая Ненецкий автономный округ, только 6, что также не соответствует минимальному критерию оптимальности управления. Отсюда вывод о сохранении макрорегиона в границах двух экономических районов или одного существующего федерального округа является однозначным.

Рабочим вариантом перспективного центра макрорайона (федерального округа) предполагается в г. Вытегра Вологодской области, Как и по остальным федеральным округам, это рабочая версия, нуждающаяся в серьезной многовариантной проработке с предпроектными геологическими исследованиями. В частности, имеются сведения о залежах железной руды вблизи Вытегры. А на первом этапе реформирования, но не более чем на 5-10 лет, центром, безусловно, должен быть г. Санкт-Петербург.

2. ***Московский макрорегион*** в составе Москвы и Московской области. Это один из примеров отступления от теории экономического районирования. Есть сразу две веские причины выделения столицы вместе с Подмосковьем в отдельный макрорегион. Прежде всего, это связано со сверхкрупным демографическим, экономическим и финансовым потенциалом Центрального федерального округа (ЦФО).

ЦФО - это 37,2 млн. чел., более 1/4 населения всей РФ, еще выше показатель по ВРП. Таким образом, имеет смысл разделить его на два макрорайона. Следует обратить внимание на тот факт, что в первом варианте Указа В.В. Путина о создании федеральных округов в Центральном округе не была названа Москва. Отсюда предположение о намечавшемся первоначально выделении Москвы в особый федеральный округ.

Стоит рассмотреть оба из наиболее вероятных варианта разделения ЦФО: 1) по экономическим макрорегионам: на Центральный и Центрально-Черноземный экономические районы; 2) выделение Москвы и Московской области.

Первый из вариантов отклонен по двум причинам. Во-первых, Центральное Черноземье - это всего 5 регионов, относительно равнозначных по экономическому потенциалу, уровню жизни, с преобладанием по численности населения примерно вдвое над остальными регионами Воронежской области. Даже в случае выделения Воронежской агломерации из состава области и включения в состав макрорегиона Орловской области, тяготеющей к Центральному Черноземью и первоначально входившей в его состав, число регионов составит лишь минимально допустимое число 7.

При сравнении Центрального Черноземья по демографическому и экономическому потенциалу с Московией (Москва и Московская область) безусловное преимущество (более чем вдвое по населению) имеет последняя.

Вторая веская причина выделения из состава ЦФО - это особая роль Москвы[1]. Таким образом, вопрос о слиянии Москвы и Московской области однозначно решается положительно, но на более высоком, не региональном, а макрорегиональном уровне.

3. ***Среднерусский макрорегион*** - 17 регионов ЦФО без Москвы и Московской области, или 12 регионов Центра и все 5 регионов Центрального Черноземья. По численности населения (20 млн. чел.) это крупнейший из макрорегионов, но лишь незначительно превышающий следующий - Северный Кавказ.

Различный состав природных зон - от притаежных северных регионов до степей Черноземья - уже не имеет решающего значения из-за многовековых вырубок и высокой распаханности территории, отсутствия естественных преград (гор, крупных водоемов) и наличия относительно развитой транспортной инфраструктуры внутри макрорегиона. Конфигурация макрорегиона получается необычной, с "дыркой" посередине в виде Московского макрорегиона. Однако подобных примеров в мире предостаточно, наиболее близкий - Берлин внутри Бранденбурга. На референдуме в 1997 г. жители обеих германских земель ответили отрицательно на вопрос об объединении.

Вопрос об административном центре предлагается решать также по "германскому варианту": за пределами Московии на своей территории - г. Алексин Тульской области. Но это опять один из вариантов на перспективу. А первоначально эту роль должна выполнять Москва.

---

[1] Подробнее см. п. 8.1.3. Территориальное устройство и вопрос столицы государства.

4. ***Волго-Камский макрорегион*** на основе Волго-Вятского экономического района. Как и Центральное Черноземье, он состоит из пяти регионов. Даже с учетом обязательного выделения из состава макрорегиона Нижнего Новгорода и разукрупнения Нижегородской области этого явно недостаточно для прочного положения макрорегиона. Поэтому макрорегион расширен на восток за счет Татарстана и Удмуртии, что повлекло выравнивание населения макрорегиона. При этом административные центры присоединяемых регионов - Ижевск и Казань - и даже намечаемый новый центр в восточном Татарстане - Набережные Челны - оказываются ближе к центру Волго-Камского края, чем к центрам прежних макрорегионов на Урале и в Поволжье. На отдаленную перспективу возможен вариант создания новой области с центром в восточной части Костромской области.

Изменение в названии Вятки на Каму подчеркивает отличие от прежнего экономического района, поскольку Кама как в верхнем течении (в Удмуртии), так и в нижнем (при впадении в Волгу, в Татарстане) оказывается в границах региона.

Один из вариантов перспективного центра макрорегиона намечается на Волге в г. Козьмодемьянске Республики Марий Эл. ("Нью-Васюки" по роману Ильфа и Петрова "Двенадцать стульев". В случае реализации это будет вторая сбывшаяся мечта главного героя романа Остапа Бендера, после установки ему памятника в Рио-де-Жанейро в Бразилии.)

5. ***Поволжский макрорегион*** - Поволжье без Республики Татарстан, отошедшей к Волго-Камскому макрорегиону. Но в состав макрорегиона намечается передать восточную часть Воронежской и один район Тамбовской области, отошедшие к вновь восстанавливаемой Балашовской области, а также западные районы Оренбургской области, тяготеющие к Самаре.

Центр Поволжья, естественно, должен быть на Волге. Предлагается вариант на перспективу с весьма патриотичным и столичным названием - до недавнего времени поселок городского типа, а сейчас сельский поселок Возрождение Хвалынского района Саратовской области.

Профессор Б.Б. Родоман, чтобы подчеркнуть нелепость объединения трех регионов: Ульяновской, Самарской и Саратовской областей, - в одной из публикаций[1] очень метко пошутил, что для их при-

---

[1] *Родоман Б.Б.* Сколько субъектов нужно Федерации? // Отечеств. зап. 2004. 19 июля. (655)

мирения центр нового региона нужно будет образовать на Волге на специально намытом острове на стыке этих трех областей. Так вот, мы решили сэкономить - остров намывать не нужно, но Возрождение действительно находится вблизи границ трех указанных регионов, где Саратовское водохранилище сужается до 2,4 км, что в перспективе дает возможность построить мост через Волгу. Только новый центр потребуется не над тремя, а над 10-12 регионами и приравненными к ним городскими агломерациями-миллионерами.

Временный центр макрорегиона - г. Саратов, находящийся в его географическом центре и наиболее близкий к Москве по сравнению с Самарой и Волгоградом.

Остальные 5 макрорегионов намечается создать в границах одноименных экономических районов:

6. ***Северо-Кавказский макрорегион*** с перспективным центром в районе Минеральных Вод. Временный центр - г. Ростов-на-Дону.

7. ***Уральский макрорегион*** (за указанными выше исключениями: Удмуртии и западной части Оренбургской области) с перспективным центром между Екатеринбургом и Челябинском. Временный центр - г. Екатеринбург.

8. ***Западно-Сибирский макрорегион*** с перспективным центром между Омском и Новосибирском. Временный центр - г. Новосибирск.

9. ***Восточно-Сибирский макрорегион*** с центром в районе Тайшета - между Красноярском и Иркутском. Временный центр - г. Иркутск.

10. ***Дальневосточный макрорегион*** с центром в г. Биробиджане, а на перспективу, возможно, в Верхнебуреинском районе Хабаровского края (райцентр пгт Чегдомын), на трассе БАМа, в месте его ответвления на юг к Транссибу.

Принцип выбора центров макрорегионов подробно описан ниже[1].

5.1.2. Общие принципы районирования на мезоуровне (по регионам)

При подготовке предложений по перспективному АТУ регионов на основе полученных результатов[2] необходимо руководствоваться следующими принципами.

---

[1] См. п. 8.1.4. Перспективные центры макрорегионов.

[2] См. п. 4.3. Анализ современного состояния территориального устройства регионов России по методу взвешенных баллов.

1. Если по выбранной нами выше методике расчетов оптимальным признается регион с населением в 1 млн. чел. (при среднестатистической плотности населения регионов РФ 30 чел./км^2), то города-миллионеры и приближающиеся к ним по численности населения крупнейшие городские агломерации с центрами в таких городах, как Красноярск, Иркутск, Воронеж, Саратов, уже имеет смысл выделить из своих регионов (прил. 5). В печати уже было сообщение о том, что Минрегион ведет работу в данном направлении[1].

При этом необходимым условием является то, что в оставшейся части региона результаты балльной оценки должны быть обязательно выше существующих. Нужно учитывать тот факт, что выделение регионального центра из состава региона само по себе несет отрицательный момент, повторяя прецедент Москвы и Санкт-Петербурга и их областей.

По сложившемуся мнению, сам факт наличия подобной ситуации приводит к проблемным вопросам во взаимоотношении города, не подчиненного региону, но находящегося внутри его территории (анклав) и являющегося его региональным центром. Этот момент неизбежно проявится и в оценке по теоретической группе показателей, так как наличие анклава в центре региона ухудшит его балльную оценку.

Выделение регионального центра из состава региона приводит, прежде всего, к проблемам на территории региона, прилегающей к городской, которую город неизбежно должен использовать для своего нормального развития: полигоны для захоронения отходов и свалки, очистные сооружения, водозаборы, зоны отдыха и рекреации и т.д. То есть это территория не собственно города, но городской агломерации. Граница же последней, на наш взгляд, должна проходить по линии доступности города для повседневных трудовых поездок жителей пригородов.

В данном вопросе мы солидарны, в частности, с мнением Е. Перцика[2]. Поэтому расчеты по перспективному АТУ необходимо проводить при выделении не только города - регионального центра, а всей городской агломерации.

---

[1] *Шишков М.К.* О лукавых играх с картой России. 2007. (860)

[2] *Перцик Е.Н.* Территориальное планирование (районная планировка): Учеб. пособие для вузов. М., 2006. (856)

При выделении городских агломераций из состава регионов возникает проблема пригородных районов, которые, как правило, лишь частично входят в состав агломерации[1].

Однако не следует забывать и о положительных моментах при разделении агломераций-миллионников со своими регионами. Противостояние между губернаторами и мэрами региональных центров, особенно остро проявившееся в 1990-е гг., не прекращается и, похоже, не прекратится совсем, хотя и стало менее заметным, что является результатом налаживания "вертикали власти". Следует отметить, что имеется объективная причина такого противостояния. Она в самом наличии экономического и демографического потенциала регионального центра, сопоставимого с аналогичным потенциалом всего остального региона. Ранее мы зафиксировали средний удельный вес регионального центра в населении регионов по РФ на уровне 39%. Для городов-миллионеров с их агломерациями данный показатель может быть еще выше. Также общеизвестным фактом является сосредоточение финансовых ресурсов и инвестиций именно в крупных региональных центрах. Они выигрывают и за счет агломерационного эффекта сосредоточения населения в пригородах, доступных для маятниковой миграции. Жители пригородов занимают менее престижные рабочие места в городе-центре, способствуя повышению рентабельности производства.

Сам масштаб города-миллионера или агломерации-миллионера требует иного подхода в управлении, чем для городских округов с населением более чем на порядок меньше, а в муниципальных районах порой на два порядка меньше по населению и экономическому потенциалу. Но именно к таким стандартным, типичным масштабам городов и районов привыкают на региональном уровне, для которого проблемы регионального центра с его ближайшим окружением являются нестандартными, нетипичными, вызывая психологическое отторжение. Нам приходилось неоднократно испытывать это, работая в городе-миллионере Куйбышеве-Самаре, на городском и областном уровнях управления.

Характерным признаком особых забот и проблем города-миллионера является метро. Сюда же можно отнести международный

---

[1] *Корытный и др.* Географические аспекты обоснования развития агломерации "Большой Иркутск" // География и природные ресурсы. 2008. № 3. С. 103-110. (1060)

аэропорт, специализированные учреждения межрегионального управления (к примеру, управление железной дороги), высшего образования, здравоохранения и культуры (Дворец спорта, цирк). Их может не быть в "рядовых" региональных центрах с населением в 300-500 тыс. чел. Хотя и у последних достаточно объектов, которыми они обладают монопольно, по праву регионального центра.

Особое отношение к региональным центрам с их проблемами имело место и в советский период, и в настоящее время. Вот один из примеров собственной практической деятельности. В середине 1980-х гг., работая в аппарате горплана г. Куйбышева, нам вместе с коллегой из г. Тольятти пришлось войти в состав делегации Куйбышевского облплана, посетившей Госплан СССР по вопросу подготовки постановления ЦК КПСС и Совмина СССР по развитию области на перспективу. Вопросы регионального центра, как и второго по величине г. Тольятти, оказались настолько значительными, что проще было взять владеющих ситуацией в деталях специалистов из городов.

Наглядным примером особого статуса той же Самары в настоящее время может служить наличие должности постоянного представителя администрации города в Москве в ранге заместителя главы городской администрации. Подобные должности существуют и в других крупнейших городах-миллионерах, и даже не только в российских[1].

Не следует забывать и уроки истории: в 1944-1957 гг. (до создания совнархозов) не только Москва и Ленинград, но еще 12 крупнейших городов РСФСР не входили в состав возглавляемых ими областей, а были городами республиканского подчинения (прил. 18э).

Возникает вопрос, что же мешает вернуться к подобной практике сейчас? Напомним ответ Б.Н. Ельцина во время приезда его в Самару в первую предвыборную кампанию в 1991 г. на вопрос представителя г. Тольятти о придании городу статуса федерального значения. Он сказал, что в РФ существует обратная проблема - слишком велико число регионов в стране, и постановка подобного вопроса является противоестественной.

---

[1] См., например: http://novo-sibirsk.ru/articles/city_adm/departments/moscow (Новосибирск); http://sverdlov.lawsector.ru/data/doc17/txa17060.htm (Екатеринбург); http://www.oribalke.ru/riba/Obesaniy_kandidata_i_dela.html (Новороссийск); http://kobza.com.ua/content/view/1483/84 (Донецк).

Поэтому обязательным внешним условием вывода городов и агломераций-миллионеров из состава нынешних регионов - субъектов Федерации является наличие полноправного органа территориального управления на макрорегиональном уровне - федерального округа. Он должен полностью замкнуть на себе всю работу с регионами, высвободив при этом Москву, а также частично или полностью (в зависимости от министерств и ведомств) разгрузить представительства федеральных структур в регионах.

Исходя из выведенного нами принципа оптимальности территориального управления[1], необходимо и внутреннее условие выделения в самостоятельный регион городов и агломераций-миллионеров - это наличие не менее семи АТО - городских районов и приравненных к ним городов-пригородов или пригородных районов. В то же время следует не просто механически включать весь пригородный район в административное подчинение регионального центра, а добиваться соблюдения условий выделения естественной агломерации. Как мы уже упоминали, основным признаком этого является доступность центра в качестве ежедневного места работы для жителей пригородов, или другими словами - наличие доступной маятниковой миграции. Напомним, что именно маятниковая миграция будет единственным новым вопросом предстоящей в 2010 г. Всероссийской переписи населения.

В настоящее время даже на уровне централизованно финансируемой работы, к примеру, территориального плана или стратегии долгосрочного развития региона или его регионального центра, невозможно в точности выделить границы хотя бы одной агломерации-миллионера. Тем не менее, с учетом имеющейся в нашем распоряжении информации и времени для ее обработки это условие в определенной степени учитывалось при проведении исследования.

2. Нужно изучить целесообразность разделения крупнейших регионов с более чем 35-40 АТО (города регионального подчинения и районы) и имеющих достаточно крупный и территориально удаленный от регионального центра город, способный стать центром нового региона (прил. 5). Абсолютное значение численности населения регионального центра существенно, так как является одним из 13-ти показателей перспективной балльной оценки регионов. Причем при взвешивании данный показатель находится на 3-м месте (4 взвешенных балла после двух 5-балльных показателей).

---

[1] См. п. 1.3.1. Принципы административно-территориального устройства.

3. Необходимо преодолеть негативные последствия неконкурентоспособности региональных центров (прил. 20э) путем включения в состав соседних регионов явно тяготеющих к ним городов и райцентров: более чем на 25 км, в 1,25 раза и 25 мин по времени одновременно ("три раза по 25").

На втором этапе исследования можно предусмотреть альтернативные расчеты - для сравнения, с учетом передачи всех тяготеющих к соседним региональным центрам городов и районов.

4. Национальный фактор в полной мере учесть нельзя, но он будет оценен ориентировочно. То есть берется за основу и оценивается в баллах удельный вес преобладающей национальности в регионе. Если в результате намечаемых преобразований доля преобладающей национальности возрастет, то баллы увеличатся, и наоборот. А население в конечном итоге на референдуме, который по Конституции РФ неизбежен при изменении границ регионов, будет само решать, к кому присоединяться. К примеру, для кировских Вятских Полян встанет вопрос: остаться в Кировской области с далеким центром или присоединиться к близкой столице Татарии Казани. Равно как и для татарского Агрыза: присоединиться к Ижевску, фактическим дальним пригородом которого он является, или к новому областному центру в Набережных Челнах.

5. На первом этапе проведен более упрощенный вариант перспективного районирования при сохранении существующего внутрирегионального АТД первого уровня (города регионального подчинения и районы). Однако более правильным было бы проведение расчетов с учетом комплексного реформирования АТУ, включая не только первый, но и второй уровень АТУ (города районного подчинения, поселки городского типа и сельские администрации). Естественно, это под силу лишь специальному всероссийскому научно-исследовательскому и проектному институту территориального устройства (условно дадим ему аббревиатуру "ВНИПИТУ"), с филиалами в каждом из макрорегионов, о необходимости создания которого мы будем напоминать в работе неоднократно.

5.1.3. Перспективные регионы и их центры

При районировании территории РФ с целью подготовки к проведению реформы АТУ на первом этапе намечено создание 27 новых регионов и, кроме того, выделение из состава существующих регио-

нов 15 городских агломераций, превышающих по численности населения 1 млн. чел.

Различие в численности населения 27 перспективных региональных центров (прил. 5) составляет почти 19 раз (Тольятти - 718 тыс. чел., Тында - 38 тыс. чел.). Из них в 5-ти городах (Тольятти, Новокузнецк, Набережные Челны, Магнитогорск и Нижний Тагил) - более 300 тыс. чел., в 12-ти городах - от 100 тыс. до 300 тыс. чел., в 7-ми - от 50 тыс. до 100 тыс. чел. и в 3-х (Тында, Салехард и Спасск-Дальний) - от 38 тыс. до 50 тыс. чел.

К функциям регионального центра наиболее подготовлены два города - центра автономных округов, фактически ими уже являющиеся: Салехард и Ханты-Мансийск. Оба они не являются даже вторыми по численности населения в своих регионах и находятся в стороне от географических центров и центров расселения населения, но эти недостатки компенсируются, по крайней мере, на первом этапе, наличием государственных региональных структур.

Ко второй группе наиболее подготовленных к роли новых региональных центров относятся 8 городов, имеющих внутригородские районы, из всех 11 городов РФ - нерегиональных центров, имеющих районное деление, за исключением Сочи, Каменска-Уральского и Прокопьевска. Здесь имеется в виду потенциальная возможность совмещения в региональных центрах городского и областного уровней управления путем подчинения районных в городах структур непосредственно областным[1].

Для оставшихся 19 городов вопрос создания новых региональных управленческих структур является чрезвычайно сложным из-за значительных затрат бюджетных средств на строительство (на первое время - перепрофилирование) зданий для региональных управленческих организаций, на переезд управленцев, а также на создание удобных транспортных маршрутов и средств связи с городами и районами. Важен и психологический фактор, так как население привыкло к действующему региональному центру, где сформировались деловые, родственные и другие связи, которые могут иметь большее значение, чем сокращение времени на поездку в новый центр.

Все это вызывает необходимость тщательной подготовки и выполнения определенных условий при подготовке к созданию новых регионов в указанных 19-ти городах.

---

[1] См. п. 6.2.3. Города и внутригородские территории микроуровня.

Прежде всего, необходим достаточный "запас прочности" по числу городов (регионального значения) и районов, тяготеющих к таким центрам. Здесь нужно учитывать периферийный, в основном, состав городов и районов вокруг этих городов с небольшой численностью населения, которые потребуют в дальнейшем объединения данных городов с районами и укрупнения самих районов.

Поэтому число городов и районов вокруг новых центров желательно иметь не менее:

- в средней и южной полосе европейской части - 25;
- на севере европейской части, центральной и южной Сибири и юге Дальнего Востока – 15-20;
- в районах Крайнего Севера и приравненным к ним местностям - 10-15.

Впрочем, балльная оценка сама должна подтвердить целесообразность создания новых областей. На снижение рейтинга будут оказывать влияние, прежде всего, показатели общей численности населения и населения регионального центра. В частности, об этих сложностях говорит тот факт, что ни в одном из 19-ти предполагаемых центров нет аэропорта.

Кроме того, окажет влияние и показатель удельного веса административного центра, который определен оптимальным как среднее значение по РФ (39%). И здесь города с численностью населения менее 300 тыс. жителей, а тем более - менее 100 тыс. жителей окажутся в проигрыше.

Дадим краткий анализ основных проблем и задач, стоящих по перспективному районированию территории страны при подготовке к проведению реформы АТУ по указанным выше макрорайонам (макрорегионам, "краям"). Обозначенные задачи будут разбиты на два или более этапов.

Первоочередные задачи включены в расчеты настоящего исследования, а выполнение следующих этапов в полном объеме с их мониторингом - ежегодным обновлением основных социально-экономических показателей, участвующих в расчетах, возможно лишь при создании соответствующего научно-исследовательского института, о котором сказано выше, и на необходимости создания которого мы подробно остановимся позже[1].

---

[1] См. п. 8.3.2. Организационный план и этапы проведения реформы административно-территориального устройства.

Исследования должны быть продолжены с использованием метода вариантных приближений, т.е. путем подбора наилучшего варианта, по которому достигается наивысшая комплексная балльная оценка.

Общие результаты сравнения современного АТУ и первого этапа нового районирования (реформирования) в баллах по макрорегионам представлены в прил. 7, а сами макрорегионы вместе с новыми регионами показаны в таблице (см. прил. 5) и на картосхеме (см. прил. 6).

Подробные результаты балльной оценки по каждому из 127 новых регионов (субъектов Федерации), сгруппированных в 10 новых федеральных округов на основе современного экономического районирования, представлены в электронных приложениях (прил. 8э - прил. 17э). Электронные картосхемы каждого макрорегиона, разбитого не только по мезорегионам (субъектам Федерации), но и по районам микроуровня (административные или муниципальные районы) см. в прил. 32э - прил. 41э.

5.2. Беломорско-Балтийский макрорегион

Первоочередные задачи реформирования. Данная территория полностью совпадает с современным Северо-Западным федеральным округом (см. картосхемы прил. 21э и прил. 22э). Кроме Санкт-Петербурга, больше не намечается городских агломераций для вывода из состава существующих регионов. Выбран всего один перспективный региональный центр - г. Печора Республики Коми. Причины следующие:

1) новый регион образуется в границах Тимано-Печорского ТПК, включая Ненецкий АО. Это очень важный момент: все три вида топливных ресурсов - нефть, газ и уголь - оказываются в одном регионе. В то же время основные районы лесозаготовки и переработки останутся у Сыктывкара;

2) Республика Коми имеет низкую балльную оценку из-за относительно большого "условного" населения в 2,4 млн. чел. при эталоне в 1 млн. чел.; высокие значения по показателю неконкурентоспособности центра - более 100 млн. чел.·км; в то же время юго-восток Архангельской области, северо-восток Вологодской области и северо-запад Кировской области тяготеют к Сыктывкару. То есть, теряя север республики, Сыктывкар возмещает утраченные территории тяготеющими к нему городами и районами сразу трех регионов;

3) в Архангельской области Ненецкий автономный округ находится от Архангельска на расстоянии вдвое большем, чем от Печоры, - напрямую по карте, соответственно, 660 и 330 км. Города Печора и Нарьян-Мар находятся на одной реке Печоре, хотя полноценное судоходство по ней возможно только в короткий период половодья.

Санкт-Петербург и Ленинградская область. Проблема заключается в том, что балльная оценка регионов, применяемая нами, как правило, не подходит к городам федерального значения - Москве и Санкт-Петербургу - и в определенной степени к их регионам: Ленинградской и Московской областям. Поэтому, кроме балльной оценки, к Санкт-Петербургу и Ленинградской области применяются специфические подходы для оптимизации АТУ. Ленинградскую область, в отличие от Московской, нельзя признать полностью пригородной. Она почти вдвое превышает Московскую область по территории (82 тыс. и 46 тыс. км^2, соответственно) и в 7,4 раза уступает ей по плотности населения.

Между тем для Санкт-Петербурга желательно иметь именно "пригородный" регион, подобный Московской области, тесно связанный с городом всей или большей частью своей территории. Здесь нужно учесть, что, с одной стороны, Санкт-Петербург в 1998 г. значительно увеличил свою территорию и население при включении в городскую черту восьми пригородных районов и городов, ранее подведомственных ему лишь административно; с другой стороны, периферия Ленинградской области с юга, востока и северо-востока тяготеет к соседним региональным центрам.

Поэтому на перспективу предлагается рассчитать балльную оценку Ленинградской области, включающей в себя часть г. Санкт-Петербург с внешней стороны обводной автодороги, а также оценку без городов и районов, тяготеющих к соседним региональным центрам. Напомним, что принято решение о строительстве административных зданий для правительства Ленинградской области вместе с жильем для сотрудников в районе д. Кудрово на территории Всеволжского района Ленинградской области, наиболее приближенной к Санкт-Петербургу.

По остальным регионам ограничимся включением в их состав явно тяготеющих городов и районов.

В результате нового районирования система АТУ макрорегиона была изменена следующим образом (см. прил. 8э и картосхему прил. 32эа и прил. 32эб):

1) Калининградская область ввиду ее уникального месторасположения остается без изменения;

2) из Ленинградской области город Луга вместе с соответствующим районом передается в Новгородскую область, а Лодейное Поле и Подпорожье также вместе с районами - в республику Карелию. Вместе с тем, в состав Ленинградской области, как уже указано, было введено 8 районов, которые раньше были в подчинении Санкт-Петербурга: Выборгский, Колпинский, Красносельский, Кронштадтский, Курортный, Петродворцовский, Приморский, Пушкинский;

3) из Новгородской области передается в Тверскую область Пестовский район;

4) из Псковской области в Смоленскую область отходят Куньинский и Усвятский районы.

В связи с тяготением к соседним региональным центрам изменятся границы между Мурманской областью и Карелией, Архангельской и Вологодской областями.

Итак, предлагается образовать один новый регион - Печорскую область, ликвидировав при этом также один регион, но входящий в состав другого (по принципу "матрешки") - Ненецкий автономный округ.

Итоги и перспективные задачи реформирования. Итоги районирования, рассчитанные по 13 показателям во взвешенных баллах, в сравнении с современным положением показаны в прил. 8э.

В целом балльная оценка увеличилась на 19%, или в 8-ми из 9-ти сопоставимых по центрам регионах, и проведенное районирование следует признать удачным. Лишь в Вологодской области произошло незначительное (на 0,3 балла, или 2,5%) сокращение.

В единственной вновь образованной Печорской области общий результат в 18,2 балла оказался на последнем 10-м месте (Санкт-Петербург не учитывался). Однако он оказался выше на 11%, чем у современной Республики Коми, и почти на 14%, чем у Архангельской области (вместе с Ненецким автономным округом), за счет которых и была образована Печорская область.

Для упреждения весьма вероятных вопросов по городам Великий Устюг, Котлас и Череповец, как возможным центрам новых регионов[1],

---

[1] Нужно учесть, что Череповец и Великий Устюг незначительное время в начале советского периода уже были губернскими центрами: Череповецкая губерния - 1918-1927, Северо-Двинская - 1918-1929 (Великий Устюг).

на следующем этапе следует провести балльную оценку по макрорегиону с выделением регионов с центрами в данных городах. Это затронет всех соседей Вологодской области, за исключение Костромской.

Можно предположить, что из-за близости существующего конкурирующего регионального центра - Сыктывкара - Котлас и Великий Устюг едва ли смогут в балльной оценке оказаться впереди. Предварительные расчеты, как и отсутствие развитых транспортных путей, также показывают проблематичность создания региона с центром в Череповце. Здесь следует учитывать значение этого города для пополнения бюджета всей Вологодской области ввиду наличия гиганта черной металлургии - комбината "Северсталь", а также предприятий химической промышленности города. В лучшем случае Череповец и Котлас можно рассматривать как альтернативные друг другу центры новых регионов.

5.3. Московский макрорегион

Первоочередные задачи реформирования. Перспективное районирование Москвы и Московской области (см. картосхемы прил. 23эа (Москва) и прил. 23эб (Центр)) имеет несколько иные, по сравнению с другими краями цели, поэтому лишь отчасти могут выполняться по приведенной выше балльной оценке.

Причина в том, что на сравнительно небольшой территории (менее 50 тыс. км^2), которую занимает Московская область вместе с Москвой, сконцентрировано население, превышающее население Поволжья и Западной Сибири и приближающееся к численности населения Урала. То есть, если не считать растущее население Северного Кавказа, Московский макрорегион в недалекой перспективе может превысить по численности населения все остальные крупные экономически районы - основы будущих "краев". Добавив к этому огромный финансовый, научный и культурный потенциал Московии, превышающий аналогичные показатели других "краев", мы должны констатировать, что Москву и область необходимо рассматривать в перспективе как единое целое АТО обязательно, но это ни в коем случае не регион, а макрорегион, т.е. стоящий на порядок выше. Иными словами, необходимо разукрупнение существующих субъектов Федерации: Москвы и Московской области.

Исходя из принципа оптимальности территориального управления число АТО не может быть меньше семи. Поэтому возможны следующие варианты АТУ Московского "края":

1) 13 АТО = 9 округов Москвы (без Зеленограда) + 4 подмосковные области, в основном, в границах современной Московской области с Зеленоградом;

2) 11 АТО = 9 округов Москвы + 2 подмосковные области;

3) 9 АТО = 5 округов Москвы + 4 подмосковные области;

4) 7 АТО = 5 округов Москвы + 2 подмосковные области.

По розе ветров по отношению к Москве Подмосковье сильно отличается функционально и делится на две части: надветренное северо-западное и подветренное юго-восточное. Эти же две части в экологическом плане образует речная сеть: выше по течению от Москвы на северо-западе и ниже по течению - на юго-востоке. Кроме того, по отношению к столице Подмосковье достаточно четко делится на ближнее и дальнее. Это проявляется, в частности, в рекламе самых разных услуг, в которых зона, к примеру, доставки кого-либо товара указывается "Москва и ближнее Подмосковье". Отсюда и два возможных варианта: две или четыре части (региона). Менее предпочтительным, на наш взгляд, является вариант разделения Московской области на 4 части по секторам: на северную, южную, западную и восточную.

Но для первоочередного рассмотрения перспективного АТУ был выбран вариант деления современной Московской области на две - с центрами в Воскресенске и в Красногорске (картосхема прил. 33э). Воскресенск был выбран в качестве нового регионального центра исходя из оптимальности конфигурации - расположения в центре новой области. Красногорск же из-за того, что там уже построено одно из действующих зданий правительства Московской области.

Москву решено оставить разделенной на 9 существующих округов, придав им, насколько это возможно в пределах одного города, права регионов. Зеленоград передан в состав Красногорской области, являющейся ее анклавом. Менять что-либо в Москве на первом этапе не имеет смысла, так как ее округа - это один из немногих и, на наш взгляд, удачный опыт постсоветского деления внутри крупнейшего города.

Итоги и перспективные задачи реформирования. Итоги районирования, рассчитанные по 13 показателям во взвешенных баллах, в сравнении с современным положением (см. прил. 9э) показывают рост среднего значения в баллах всего на 8,6% при росте по Воскре-

сенской области и сокращении в Красногорской. Балльная оценка по округам Москвы не производилась.

На перспективу при создании НИИ по территориальному устройству, о котором сказано выше, необходимо проанализировать все возможные варианты, разработав специальную методику расчета взвешенных баллов для Москвы.

Поэтому на первом этапе не рассмотрен вариант "сжатия" границы Москвы по МКАД, которая раньше служила городской границей. Во-первых, для этого нужно дополнительное обоснование целесообразности подобного решения. Во-вторых, "вычленение" территории и населения Москвы за пределами МКАД и присоединение этих территорий к новым подмосковным регионам не столько трудоемко (этот вопрос решаем), сколько проблематично: какими частями данные территории войдут в состав подмосковных регионов. А это уже, наряду с обоснованием, специальное исследование. И в-третьих, наиболее целесообразно расчеты по выделению территорий за МКАД из состава Москвы произвести при 4-членном делении Московской области, т.е. с учетом ближнего и дальнего восточного и западного Подмосковья. А данный вопрос нами оставлен на перспективу.

В состав Воскресенской области было включено 32 АТО на юго-востоке современной Московской области (за исключением Серебряно-прудского района, Тульской области). В состав Красногорской области вошли северо-западные АТО Московской области, а также тяготеющие к Москве Гагаринский район Смоленской области и Зеленоградский административный округ Москвы. Такое деление обусловлено, как уже было упомянуто выше, необходимостью выровнять регионы по численности населения.

5.4. Среднерусский макрорегион

Первоочередные задачи реформирования. Это наиболее стабильный макрорегион, охватывающий территорию Центрального федерального округа (без Москвы, и Московской области) или из двух экономических районов: Центрального (также без Москвы и области) (см. картосхему прил. 23эб) и Центрально-Черноземного (прил. 25э).

На данной территории даже на длительную перспективу не предполагается создание новых регионов. Для балльной оценки можно

рассмотреть с целью выделения из состава областей две крупнейшие агломерации: Воронежскую и Ярославскую. Для Ярославской области результат будет скорее всего отрицательный, так как область получила один из лучших результатов (2-е место по сумме показателей) по текущему районированию.

В состав другого макрорегиона - Поволжского - намечается передать восточную часть Воронежской и крайний юго-восток Тамбовской области для воссоздания Балашовской области (1954-1957 гг.).

Внутри макрорегиона на первом этапе намечено провести расчеты по балльной оценке следующих изменений:

1) к Брянской области присоединить два города (Киров и Людиново) и четыре наиболее тяготеющие к Брянску района Калужской области;

2) к Смоленской области присоединить тяготеющие к ней г. Нелидово и юго-западные районы Тверской области (Бельский, Жарковский, Западнодвинский, Нелидовский, Оленинский) и два района Псковской области (Куньинский и Усвятский);

3) к Калужской области присоединить два тяготеющих к Калуге района Тульской области (Белевский и Суворовский).

Итоги и перспективные задачи реформирования. Итоги районирования, рассчитанные по 13 показателям во взвешенных баллах, в сравнении с современным положением показаны в прил. 10э и на картосхемах прил. 33э и прил. 34э.

В среднем балльная оценка увеличилась всего на 2,8%, или в 13-ти из 15-ти регионов, и проведенное районирование следует признать удачным.

Определенные изменения могут произойти на стыке с другими макрорегионами. Так, предполагается просчитать результат создания на перспективу нового региона на востоке Костромской области, передаваемого в Волго-Камский макрорегион. Это может повлиять на судьбу существующей Костромской области, которую необходимо рассматривать в комплексе с Ярославской областью и Ярославской городской агломерацией, где возможно несколько вариантов решения, оптимальный из которых поможет определить метод взвешенных баллов.

Владимирская область может лишиться Гороховецкого района, явно тяготеющего к Нижнему Новгороду.

5.5. Волго-Камский макрорегион

Первоочередные задачи реформирования. Это, пожалуй, наиболее подверженный изменениям макрорегион, образование которого не соответствует общепринятой теории экономического районирования, так как объединяет различные регионы сразу четырех экономических районов. Основу макрорегиона составляет Волго-Вятка (см. картосхему прил. 24э), включенная в него полностью. Кроме того, сюда же отнесены по одному региону из Урала (Удмуртия), Поволжья (Татарстан) и Центра (восток Костромской области). Это сделано для удобства по связям с центром макрорегиона (район Козьмодемьянска) с учетом выравнивания потенциала всех соседних макрорайонов и более оптимального числа входящих в них регионов.

Здесь находятся два достаточно крупных региона во главе с центрами в городах-миллионерах: Нижегородская область и Республика Татарстан. Поэтому Нижегородскую и Казанскую агломерации намечено вывести из состава регионов. В свою очередь из территории Нижегородской области выделяется Арзамасская область, а из Татарстана - Набережно-Челнинская.

Итоги и перспективные задачи реформирования. Итоги районирования, рассчитанные по 13 показателям во взвешенных баллах, в сравнении с современным положением показаны в прил. 11э и на картосхеме прил. 35э.

В среднем балльная оценка увеличилась на 13%, или во всех 8-ми сопоставимых по центрам регионах, и проведенное районирование следует признать удачным. Особенно высокий рост зафиксирован в Татарстане (Казань) и Нижегородской области.

Самая низкая балльная оценка - 18,6 балла - в Шарьинской области, образованной из частей четырех современных областей: Костромской (восточная половина, в том числе новый региональный центр - г. Шарья (38 тыс. чел.), расположенный на железной дороге Кострома - Киров), Вологодской - восточная часть, Кировской - западная часть и Нижегородской - северная часть.

Результат по балльной оценке оказался даже ниже, чем существующей Костромской области. Создание новой области реально лишь в случае принятия специальной государственной программы развития указанного региона с размещением промышленных производств. К примеру, автосборочного завода и целлюлозно-бумажного комбината в новом региональном центре - г. Шарье с филиалами по производству комплектующих для автосборки и деревозаготовитель-

ных и деревообрабатывающих предприятий в других городах и поселках городского типа нового региона.

Требуются вариантные расчеты по созданию региона в восточной части Татарстана с альтернативным Набережным Челнам центром, прежде всего в районе г. Альметьевска. Сам Альметьевск, нефтяная столица Татарстана, где расположено ОАО "Татнефть", находится в 20 км от ближайшей железнодорожной станции Калейкино. Поэтому вопрос о новом региональном центре должен решаться с учетом этого факта, т.е. с учетом двойной альтернативы Набережным Челнам - в самом Альметьевске или в ближайшей к нему железнодорожной станции Калейкино.

5.6. Поволжский макрорегион

Первоочередные задачи реформирования. Первоочередное реформирование Поволжского макрорегиона намечено провести с учетом ликвидации явного тяготения городов и райцентров к соседним региональным центрам (см. картосхему прил. 26э). Также намечено выделить из состава существующих регионов городские агломерации численностью более 1 млн. чел. (Самара, Саратов и Волгоград) и образовать новые регионы с центрами в Балаково, Балашово (оба - Саратовская область) и в Тольятти (Самарская область).

В результате проведенных преобразований предлагается новая система АТУ (см. картосхему прил. 36э):

1) Астраханская область лишается Черноярского и Ахтубинского районов и г. Ахтубинска, тяготеющих к Волгограду, но при этом к ней присоединены Лаганский и Юстинский районы Калмыкии;

2) Саратовская область была поделена на 4 части:

- выделена Балашовская область, включающая в себя 10 западных районов, и 3 города бывшей Саратовской области, 7 северных районов Волгоградской области, Тамалинский и Бековский районы Пензенской области, 3 юго-восточных района Тамбовской области, г. Уварово и 3 северо-западных района Воронежской области с городами Борисоглебск и Поворино;

- выделена Балаковская область, включающая в себя 13 восточных районов Саратовской области и 5 южных районов Ульяновской области;

- г. Саратов: Саратов, Энгельс, Саратовский и Энгельсский районы;

- Саратовская область: 12 оставшихся районов прежней Саратовской области и Старополтавский район Волгоградской области;

3) Самарская область поделена на 3 части:

- Тольяттинская область: 5 северо-западных районов Самарской области с городами Тольятти, Жигулевском, Октябрьском и Сызранью, Мелекесский и Новомалыклинский районы Ульяновской области и Димитровград, г. Нурлат и Нурлатский район Татарстана.

- г. Самара: Самара, Новокуйбышевск и Волжский район;

- Самарская область: 21 оставшийся район прежней Самарской области и 6 тяготеющих районов с городами Бугуруслан и Бузулук Оренбургской области;

4) Республика Калмыкия без Городовиковского, Лаганского, Сарпинского, Малодербетовского, Юстинского и Октябрьского районов, но с Заветинским и Ремонтненским районами Ростовской области и с Апанасенковским и Ипатовским районами Ставропольского края;

5) Волгоградская область:

- без юго-западных районов, передаваемых в новую Волгодонскую область, без северо-западных районов и городов, передаваемых в Балашовскую область, без Старополтавский района, передаваемого в Саратовскую область, но с Обливским районом Ростовской области, с двумя северными районами Астраханской области и тремя районами Калмыкии;

- г. Волгоград и г. Волжский;

6) Пензенская область без Тамалинского и Бековского районов, передаваемых в Балашовскую область;

7) Ульяновская область без 5 южных (передаваемых в новую Балаковскую) и 2 восточных районов и г. Дмитровграда (передаваемых в новую Тольяттинскую область);

8) Республика Татарстан отошла в Волго-Камский край.

Итоги и перспективные задачи реформирования. Итоги районирования, рассчитанные по 13 показателям во взвешенных баллах, в сравнении с современным положением показаны в прил. 12э.

В среднем балльная оценка увеличилась на 14%, или во всех 7-ми сопоставимых по центрам регионах, и проведенное районирование следует признать удачным.

Однако есть сомнения в целесообразности выделения сразу трех новых региональных центров в Саратовской области: Балаково, Балашов и г. Саратов (агломерация), в результате чего в Саратовской области останется всего 13-16 районов. Кроме того, на следующем

этапе районирования может быть окажется целесообразным часть районов укрупнить.

Отсюда возникает необходимость проведения расчетов по выбору новых центров в Саратовской области методом вариантных приближений для определения наилучшего результата.

Калмыкия в результате передачи районов, приближенных к Астрахани, теряет выход к Волге и Каспийскому морю. Кроме этого, передача районов, приближенных к Волгограду, и получение тяготеющих к Элисте районов Ростовской области и Ставропольского края усиливает тяготение к Северному Кавказу. Это связано как с железнодорожным сообщением по Северо-Кавказской железной дороге до Элисты, так и с более чем двойным приближением по автодорогам от Элисты до Ростова или Ставрополя по сравнению, к примеру, с Саратовом. А если новый центр выбран нами еще севернее Саратова - на стыке Саратовской, Ульяновской и Самарской областей, то тяготение Элисты к Северному Кавказу становится еще большим.

5.7. Северо-Кавказский макрорегион

Первоочередные задачи реформирования. Анализируя полученные при расчете коэффициенты, получаем, что макрорегион в целом не достигает практической и теоретической оптимальности, имея наименьший среди всех макрорайонов средний балл по регионам - 15,7 (см. прил. 7). Поэтому реформирование должно затронуть значительную часть регионов.

К примеру, ситуация в Краснодарском крае, Ростовской области и Дагестане (см. картосхему прил. 27э) практически аналогична.

Во-первых, геометрическая форма регионов своеобразна, отсюда низкие коэффициенты оптимальности конфигурации как по территории, так и по населению.

Во-вторых, центры расположены на окраине регионов, в результате степень конкурентоспособности недостаточно высокая. Окраинное положение региональных центров ведет к росту их неконкурентоспособности, измеряемой показателем "человекокилометры неконкурентоспособности", или нерациональным затратам до своего регионального центра по сравнению с более близким соседним.

В-третьих, в состав регионов входит достаточно большое количество АТО (свыше 50) при теоретическом максимуме 37. Следовательно, еще один важный показатель - оптимальность управ-

ляемости - у данных регионов низкий. Поэтому Краснодарский край, Ростовскую область и республику Дагестан предлагается разукрупнить.

Немного лучше обстоит дело со Ставропольским краем, однако показатели его также необходимо улучшить.

Республики Адыгею и Карачаево-Черкесию необходимо укрупнить, присоединив тяготеющие к ним территориально районы и города из соседних Краснодарского и Ставропольского краев. Это улучшит балльную оценку также и потому, что число подведомственных АТО в этих республиках намного меньше теоретической оптимальности.

Из-за неконкурентоспособности отдельных региональных центров необходимо произвести балльную оценку перспективного АТУ, к примеру, с учетом передачи восточных районов Ростовской области и северных районов Ставропольского края в Калмыкию и, одновременно, тяготеющих к Ставрополю районов Калмыкии в Ставропольский край. Оставшиеся республики: Чеченскую, Кабардино-Балкарскую, Северо-Осетинскую, Ингушетию - целесообразно оставить на первом этапе без изменений.

Последние две республики: Северная Осетия и Ингушетия - с чисто теоретических позиций буквально напрашиваются на объединение, чему имеется исторический аналог. Орджоникидзе (ныне Владикавказ, столица Северной Осетии) в 1924-1934 гг. был одновременно административным центром двух автономных областей: северо-осетинской и ингушской[1]. Однако политическая ситуация после вооруженного осетино-ингушского конфликта 1992 г., омраченная трагедией Беслана в сентябре 2004 г., пока далека от нормальной.

Итак, в составе Северо-Кавказского макрорегиона намечено образовать новые регионы: Георгиевскую, Черноморскую (Новороссийск), Южно-Дагестанскую (Дербент), Каменскую и Волгодонскую области, а также дать права региона Ростову-на-Дону.

Волгодонская и Каменская области намечены за счет выделения из Ростовской области, к которой, в свою очередь, планируется присоединить 6 тяготеющих районов Краснодарского края, а Георгиевская область - за счет выделения из Ставропольского края (см. картосхему прил. 37э).

---

[1] *Шишков М.К.* Административно-территориальное устройство РСФСР на 15.11.1931 г. (519)

Итоги и перспективные задачи реформирования. Итоги районирования, рассчитанные по 13 показателям во взвешенных баллах, в сравнении с современным положением показаны в прил. 13э.

В целом балльная оценка увеличилась в 1,3 раза во всех регионах, и проведенное районирование следует признать удачным. По темпам роста средневзвешенного балла по регионам это 2-3 место, но по значению (20,4) это только восьмой результат среди 10 макрорегионов (прил. 7).

На следующем этапе районирования, как и для остальных макрорайонов, потребуется дополнительное уточнение расчетов по расстояниям по железной дороге между городами и райцентрами, тяготеющими к соседним региональным центрам. Для Северного Кавказа также большое значение будет иметь анализ национального состава по городам и районам.

5.8. Уральский макрорегион

Первоочередные задачи реформирования. При реформировании Уральского макрорегиона (см. современную - прил. 28э и перспективную - прил. 38э картосхемы) руководствовались следующими принципами: присоединение явно тяготеющих городов и районов к конкурентоспособным центрам; разделение крупных регионов для оптимальности управления; выделение городов-миллионеров со своими агломерациями из состава региона.

Таким образом, для оценки по методу взвешенных баллов подготовлена новая система АТУ:

1) из состава Оренбургской области на востоке выделяется Орская область, а на западе два города регионального подчинения - Бугуруслан и Бузулук, а также шесть районов, тяготеющих к Самаре, передаются в Самарскую область;

2) Курганская область осталась без районов и городов, тяготеющих к соседним регионам: Свердловской, Челябинской и Тюменской областям;

3) к Удмуртской Республике, передаваемой в состав нового Волго-Камского федерального округа, присоединяются город Чайковский Пермского края и Агрызский район из Республики Татарстан;

4) из состава Пермского края выделен региональный центр - г. Пермь и Березниковская область, включающая в себя северную часть края вместе с Коми-Пермяцким округом;

5) из Челябинской области выделены г. Челябинск с близлежащими пригородами и Магнитогорская область на юге; Ашинский и Катав-Ивановский районы и города, тяготеющие к Уфе передаются Башкирии;

6) из Башкирии выделены г. Уфа и Стерлитамакская область на юге; восточная часть республики (Баймак, Сибай, Белорецк) с прилегающими районами передаются в Магнитогорскую область; в Башкирию включаются два западных района и города Аша и Катав-Ивановск из Челябинской области.

7) из Свердловской области выделяются г. Екатеринбург и Нижнетагильская область на севере; восточные районы передаются в Тюменскую область.

В результате для расчетов выделяются 5 новых областей: Орская, Магнитогорская, Нижнетагильская, Стерлитамакская, Березниковская. Кроме того, выделены из состава регионов 4 города-миллионера: Екатеринбург, Пермь, Уфа и Челябинск.

Итоги и перспективные задачи реформирования. Из сводных данных по макрорегионам (см. прил. 7) видно, что в настоящее время Урал находится на предпоследнем месте (только впереди Северного Кавказа) по среднему показателю балльной оценки региона - 15,9 балла. После реформирования данный показатель увеличился на 45% - наивысший результат по всем макрорегинам и составил 22,9. Это также 1-е место среди всех макрорегионов. Таким образом, можно сделать вывод, что на Урале эффект от внедрения новой системы АТУ окажется наивысшим.

Итоги районирования, рассчитанные по 13 показателям во взвешенных баллах, в сравнении с современным положением по каждому региону Урала показаны в прил. 14э.

Для определения наиболее оптимального варианта образования как новых, так и оставшихся со старыми центрами регионов потребуется использовать метод вариантных приближений, последовательно подбирая вариант с наилучшей балльной оценкой для всей системы АТУ Урала. Поэтому на первом этапе нет смысла подробно перечислять все города и районы, передаваемые из одного региона в другой: их состав может еще измениться.

5.9. Западно-Сибирский макрорегион

Первоочередные задачи реформирования. Перечень изменений, произведенных в Западно-Сибирском макрорайоне, см. в современной - прил. 29э и перспективной - прил. 39э картосхемах:

1) Алтайский край переименован в Барнаульскую область, от которой отделена Рубцовская область на западе, а на юго-востоке 2 города (Бийск и Белокуриха) и 7 районов переданы в Республику Алтай;

2) Кемеровская область разделена на Кемеровскую и Новокузнецкую области;

3) из Новосибирской области выделен г. Новосибирск с ближайшим окружением, а 7 районов и г. Татарск на западе присоединены к Омской области;

4) к Омской области присоединены также 3 района Тюменской области, а г. Омск выделен в город федерального значения;

5) Томская область остается без изменений;

6) из Тюменской области выделены в отдельные регионы Ханты-Мансийский автономный округ - Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ. Три района на востоке отошли к Омской области, а присоединены 7 районов на юго-западе из Свердловской области и один из Курганской.

Итоги и перспективные задачи реформирования. Итоги районирования, рассчитанные по 13 показателям во взвешенных баллах, в сравнении с современным положением показаны в прил. 15э.

В целом балльная оценка увеличилась на 30%. Рост произошел во всех регионах, за исключением не затронутой реформированием Томской области, и проведенное районирование следует признать удачным.

Как и по остальным макрорайонам на втором этапе районирования потребуется уточнить тяготение городов и райцентров к соседним региональным центрам (неконкурентоспособность региональных центров) как дополнительной проверкой расстояний по автодорогам, так и новыми расчетами по железным дорогам. Кроме того, в труднодоступных районах Сибири и на Дальнем Востоке, по сравнению с европейскими макрорегионами, возрастает значение авиаперевозок, а в ряде случаев и водного транспорта.

Потребуются вариантные расчеты и дополнительные обоснования по замене на перспективу региональных центров в автономных округах: в Ханты-Мансийском с Ханты-Мансийска на Сургут, а в Ямало-Ненецком с Салехарда на Надым или Новый Уренгой. Приня-

тие подобных решений может привести и к изменению границ новых самостоятельных регионов как между собой, так и с соседями.

5.10. Восточно-Сибирский макрорегион

Первоочередные задачи реформирования. В АТУ Восточно-Сибирского макрорегиона намечено провести следующие изменения для последующего пересчета балльной оценки (см. современную - прил. 30э и перспективную - прил. 40э картосхемы):

1) Красноярский край расформировывается:

- выделяется на правах региона Красноярская городская агломерация с городами Дивногорском и Сосновоборском;

- на севере выделяется Норильская область с территорией Таймыра, Илимпийского района Эвенкии с центром в пгт Тура, г. Игарки и Туруханского района;

- создается Красноярская область с центром в г. Красноярске, который, как уже сказано выше, не будет входить в состав области;

- южная часть из 8 районов, в том числе 7 в Минусинской котловине, и г. Минусинск передаются в состав Республики Хакассия;

2) из Иркутской области выделяется г. Иркутск вместе с пригородами и Братская область в северо-западной части области. Кроме того, Бодайбинский район переходит в новую Тындинскую область Дальнего Востока;

3) Читинская область утратит 3 восточных района, которые отойдут к Тындинской области, и г. Петровск-Забайкальский с районом, которые перейдут к Бурятии;

4) из Бурятии, которая, как сказано выше, получает один район и город из Читинской области, 2 юго-западных района передаются в Иркутскую область;

5) без изменений остается Республика Тыва.

Итоги и перспективные задачи реформирования. Итоги районирования, рассчитанные по 13 показателям во взвешенных баллах, в сравнении с современным положением показаны в прил. 16э.

В целом балльная оценка увеличилась на 20% во всех регионах, и проведенное районирование следует признать удачным.

На втором этапе потребуется произвести вариантные расчеты по оптимизации вновь образованных областей, в частности, рассмотреть целесообразность присоединения восточных районов Красноярского края, тяготеющих к Братску: Кежемского с г. Кодинск (строящаяся

Богучанская ГЭС) и Тунгуссо-Чунского (п. Ванавара, Эвенкийского автономного округа) - к Братской области.

По Норильской области произвести расчеты, затрагивающие соседние макрорегионы: возможность присоединения тяготеющих воздушным путем к Норильску районов с запада (Тазовский и Красноселькупский районы Ямало-Ненецкого автономного округа) и с востока (Анабарский и Оленекский национальные районы Якутии). Также потребуется дополнительное обоснование выбора центра Норильской области: Норильск или Дудинка - до недавних пор центр автономного округа в ранге субъекта Федерации.

5.11. Дальневосточный макрорегион

Первоочередные задачи реформирования. В Дальневосточном макрорегионе необходимо в первую очередь обосновать проведение следующих административно-территориальных преобразований (см. современную - прил. 31э и перспективную - прил. 41э картосхемы, а также дополнительную - по Приморскому краю - прил. 41эа):

1) Якутская область остается без Алданского района и г. Нерюнгри, передаваемых во вновь образуемую Тындинскую область, а также Верхнеколымского, Среднеколымского, Нижнеколымского и Оймяконского районов, передаваемых в Магаданскую область. Это решает вопросы тяготения, а также улучшает ситуацию с оптимальностью управления как в Якутии, где слишком много городов и районов, так и в Магаданской области, где их недостаточно;

2) Амурская область остается без северо-востока в связи с образованием Тындинской области, которая включает в себя также северо-запад Читинской области, Бодайбинский район Иркутской области, Алданский район и г. Нерюнгри Якутии;

3) в Камчатский край включается Северо-Курильский район Сахалинской области, восточная часть Чукотского АО (5 районов тихоокеанского побережья), так как здесь явное тяготение к Камчатке по морю и по воздуху, но передается в Магаданскую область Пенженский район (райцентр п. Каменское);

4) в Магаданскую область передаются тяготеющие к региональному центру 4 северо-восточных района Якутии, западная часть Чукотского АО (3 района побережья северных морей), Пенженский район Корякского автономного округа Камчатки и Охотский район Хабаровского края;

5) Хабаровский край ликвидируется, и вместо него образуются Комсомольская область и Хабаровская область, в которую войдет территория упраздняемой Еврейской автономной области и Пожарский район (райцентр пгт Лучегорск) Приморского края;

6) Сахалинская область остается без Северо-Курильского района, передаваемого в Камчатскую область;

7) на территории ликвидируемого Приморского края образуются две области: Приморская область (г. Владивосток), включающая южные, прибрежные города и районы края, и Спасск-Дальняя область с центром в г. Спасск-Дальний из оставшейся части края без южных и северного Пожарского района, передаваемого в Хабаровскую область.

Таким образом, в состав Дальневосточного макрорегиона намечается включить 10 регионов (областей), в том числе три в новых центрах: Тындинская, Комсомольская и Спасск-Дальняя области при ликвидации двух существующих регионов: Еврейской автономной области и Чукотского автономного округа.

Итоги и перспективные задачи реформирования. Итоги районирования, рассчитанные по 13 показателям во взвешенных баллах, в сравнении с современным положением показаны в прил. 17э.

В целом балльная оценка увеличилась на 19%, или в 8-ми из 9-ти сопоставимых по центрам регионах, и проведенное районирование следует признать удачным.

В дальнейшем потребуются вариантные расчеты по более оптимальному размещению центра новой области на территории Приморского края: Спасск-Дальний или Уссурийск, менее вероятно, что другой существующий или новый город.

Возникают вопросы по конфигурациям Тындинской и Хабаровской областей, которые могут привести к изменению внутрирайонных границ или к передаче частей одного района в разные регионы (субъекты Федерации).

Так же, как и по другим макрорегионам, потребуется уточнение тяготения городов и райцентров по различным видам транспорта и учет национального состава по каждому району. Важность национального фактора, который часто является альтернативным по отношению к транспортному тяготению, необходимо проверять проведением социологических опросов населения. В результате таких опросов можно будет выявить предпочтения территориальной близости нового регионального центра или привычность старого, который может быть к тому же родным по национальной принадлежности.

Глава 6

ГОРОДА РОССИИ В ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ УСТРОЙСТВЕ СТРАНЫ

6.1. Общие вопросы городов

6.1.1. Типология и иерархия городов и городских поселений. Проблемы понятия города и классификации городов

Единой группировки городов по численности населения в России в настоящее время не существует, но до недавнего времени - до принятия последней редакции Градостроительного кодекса РФ[1] в зависимости от численности населения городские поселения (населенные пункты) подразделялись на:

"сверхкрупные города (численность населения свыше 3 миллионов человек);
крупнейшие города (численность населения от 1 миллиона до 3 миллионов человек);
крупные города (численность населения от 250 тысяч до 1 миллиона человек);
большие города (численность населения от 100 тысяч до 250 тысяч человек);
средние города (численность населения от 50 тысяч до 100 тысяч человек);
малые города и поселки (численность населения до 50 тысяч человек)"[2].

На восприятие величины города влияют, во-первых, *объективное* различие в природно-климатических условиях регионов, хотя эти различия и не такие контрастные, как по сельскому расселению. К примеру, г. Магадан является единственным стотысячником на огромной территории и безусловно ассоциируется с крупным городом, тогда как аналогичный по численности населения город в Центре считается скорее небольшим. Во-вторых, *субъективный* характер целей и задач анализа городских поселений в каждом конкретном слу-

---

[1] Градостроительный кодекс РФ: Федер. закон от 29 дек. 2004 г. № 190-ФЗ. (817)

[2] Недействующая редакция утратившего силу Градостроительного кодекса РФ от 7 мая 1998 г. (96)

чае. К примеру, в одной из передач по вопросам демографии по радио корреспондент "небольшими" городами в отличии от Москвы назвал Тулу (500 тыс. чел.) и Тверь (407 тыс. чел.)!

Нами дается следующая подробная группировка всех городов России по экономическим районам (табл. 11).

Таблица 11

Города России. Группировка по численности населения и экономическим районам на 1 января 2008 г. (городское население без подведомственных населенных пунктов), тыс. чел.

№ п/п	Численность населения	Всего	В том числе по экономическим районам										
			С	СЗ*	Ц	ВВ	ЦЧ	П	СК	У	ЗС	ВС	ДВ
1	Всего	1096	68	77	256	66	52	95	107	150	88	71	66
2	300 и более	61	3	2	11	3	4	10	6	9	7	4	2
3	100-300	103	5	3	22	5	3	9	18	12	12	6	8
4	70-100	57	1	2	11	3	3	5	7	12	6	5	2
5	50-70	100	3	5	25	5	3	7	19	17	6	6	4
6	40-50	89	6	5	13	4	5	6	14	12	15	5	4
7	30-40	112	6	5	26	6	5	9	15	19	7	7	7
8	20-30	151	7	7	29	8	10	11	15	25	22	6	11
9	15-20	129	8	10	37	3	7	17	7	21	5	10	4
10	10-15	154	17	16	36	18	5	11	4	16	6	15	10
11	До 10	140	12	22	46	11	7	10	2	7	2	7	14

* Здесь и далее вместе с Калининградской областью.

По административному статусу города подразделяются на города федерального значения, регионального (субъектов Федерации) подчинения и районного подчинения - по классификатору ОКАТО (см. прил. 1).

По классификатору ОКТМО (в соответствии с ФЗ № 131) городские населенные пункты делятся на городские округа и городские поселения (см. прил. 2).

"Городской округ - городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации"[1].

[1] Статья 2 "Основные термины и понятия" ФЗ № 131. 2003. (486)

Кроме того, по административному статусу города подразделяются на являющиеся и не являющиеся административным центром прилегающей территории, соответственно, центры регионов и районов.

"...лишь 3 из 31 миллионеров и крупнейших городов России (с населением более 500 тыс. чел.: Тольятти, Новокузнецк и Набережные Черны. - *М.Ш.*) не являются региональными центрами. Это говорит об очень сильном влиянии центральных функций высокого ранга на рост и развитие городов в стране. Проявляется это также в том, что в подавляющем большинстве субъектов РФ региональными центрами являются самые крупные города. Из 89 субъектов исключения составляют лишь Кемеровская и Вологодская области, где самыми крупными городами являются центры тяжелой обрабатывающей промышленности Новокузнецк и Череповец, а также автономные округа Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий, где крупнейшими являются центры нефтедобычи Сургут и Ноябрьск. Особый случай представляет собой Магас - новая столица Ингушской республики, в которой пока проживает менее 1 тыс. жителей"[1].

Если все без исключения региональные центры являются городами федерального или регионального подчинения, то среди райцентров присутствует город федерального значения Санкт-Петербург (центр Ломоносовского района Ленинградской области) и региональные центры: 34 города - региональных центра одновременно являются также и райцентрами окружающих их (или прилегающих к ним) пригородных районов.

Существуют в РФ и города-пригороды, или города "городского подчинения". То есть когда город входит в состав не региона или района, а непосредственно подведомственен администрации другого города. Таких городов по переписи 2002 г. в РФ было 14, в том числе: Свердловская обл. - 5, Кемеровская обл. - 2, Красноярский край - 2, Иркутская обл. - 4.

Интересная ситуация в Мурманской области, где в состав города регионального подчинения Скалистый (ЗАТО) входит г. Гаджиево (15,8 тыс. чел.) и сельская местность (3,6 тыс. чел.), т.е. получается, что самостоятельного городского населения в Скалистом нет совсем.

Следует также учитывать, что

"любой город - это не только элемент системы городского расселения. Он сам - система, состоящая из отдельных частей, которые тесно взаимосвязаны друг с другом и имеют определенное территориальное воплощение"[2].

Отдельные части городов различаются весьма значительно даже в городах, близких по численности населения.

"...разные города и типы городов совершенно по-разному очерчены городской границей: есть "города", включающие огромные массивы тайги или тундры; есть

---

[1] *Симагин Ю.А.* Территориальная организация населения. 2004. С. 157. (617)

[2] Там же. С. 137. (617)

просто части слитной агломерации, когда граница разных городов проходит по бойкой общей улице; есть фрагментарные поселения, части которых разделены многими километрами, причем каждая часть весьма специфична; есть, наконец, и города, которым тесно в своей административной границе, каковая рассекает территориальную и социальную ткань фактически единого поселения"[1].

Все это можно увидеть при анализе размеров территории или плотности населения городов, но Росстат, к сожалению, не ведет по ним централизованный учет. Мы пользуемся собственной базой данных "Вся Россия"[2], не являющейся официальной. Тем не менее, можно провести укрупненную группировку городов РФ по их территории (табл. 12) и по плотности населения (табл. 13).

Таблица 12

Группировка городов РФ по территории на 1 января 2008 г., км^2

Территория	Число городов	Процент
Всего по РФ	**1096**	**100**
1000 и более	24	2
250-999	69	17
50-249	289	26
10-49	530	48
Менее 10	141	13
Отсутствуют данные	37	3

Таблица 13

Группировка городов РФ по плотности населения на 1 января 2008 г., чел./км^2

Плотность населения	Число городов	Процент
Всего по РФ	**1096**	**100**
5000 и более	15	1
2000-4999	180	16
1000-1999	362	33
500-999	293	27
100-499	185	17
Менее 100	36	3
Отсутствуют данные	22	2

[1] *Каганский В.Л.* Пространство, государство и реформы // Отеч. зап. 2004. № 2. (766)

[2] *Шишков М.К., Кормушин М.Ю.* Вся Россия. 2003-2009. (9)

Крупнейшими по территории городами РФ являются шесть городов-районов Республики Коми (по убыванию): Усинск, Инта, Печора, Воркута, Вуктыл и Ухта, администрациям которых подведомственна территория от 10 тыс. до 31 тыс. км^2, а самым маленьким - Курильск (Сахалинская область) - 1 км^2.

По плотности населения выделяется Москва (9600 чел./км^2) и города Московской области. Наименьшая плотность (менее 1 чел./км^2) в г. Вуктул Республики Коми со всей подведомственной администрации города территорией.

В настоящее время в России нет не только единой классификации городов, но и единого для всей страны критерия для придания населенному пункту городского статуса, что имело место в РСФСР. К сожалению, данный факт часто не отражается не только в школьных, но и в вузовских учебниках.

"Многие вопросы субъекты Федерации регулируют по-своему. К этим вопросам относится и понятие города или поселка. В ряде региональных законов содержатся нормы о том, что население небольшого города обязательно должно состоять преимущественно из рабочих, служащих и членов их семей. В законах других регионов эта норма отсутствует. Кое-где она распространена на рабочие поселки. В одних регионах к категории городов районного значения отнесены города с населением не менее 15 тыс. человек, в других - не более 12 или 10 тыс. В одних субъектах Федерации поселки делятся на рабочие, курортные и дачные, в других - нет"[1].

6.1.2. Изменения в городах в постсоветский период

В постсоветский период (здесь и далее анализ за 1989-2007 гг.) не произошло существенных изменений в составе городов регионального подчинения РФ. Общее их число увеличилось с 584 до 603, или всего на 2,7% (табл. 14).

Внутри данной группы можно обратить внимание на следующие изменения:

1) появился новый тип городов, ранее "скрытых" от статистики - города-ЗАТО, все 25 городов независимо от численности населения относятся к региональному подчинению;

2) в массовом порядке понижен статус городов регионального подчинения в трех регионах: сначала 4 города в Смоленской области

---

[1] *Васильев В.И.* Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления... 2006. (839)

(1999), затем 9 городов в Нижегородской (2004) и 20 городов Московской (2006) по сравнению с 1989 г. и 28 - с 2005 г.;

3) новые города регионального подчинения появились, прежде всего, в новых республиках, преобразованных из автономных областей. Это Абаза и Сорск - в Хакассии, Карабулак и Назрань в Ингушетии, Нюрба и Покровск в Якутии, Ак-Довурак в Тыве и др.

Таблица 14

Города регионального (субъектов Федерации) подчинения России. Группировка по численности населения и экономическим районам на 1 января 2008 г. (все население с подведомственными населенными пунктами), тыс. чел.

№ п/п	Численность населения	Всего	В том числе по экономическим районам										
			С	СЗ	Ц	ВВ	ЦЧ	П	СК	У	ЗС	ВС	ДВ
1	Всего	603	36	31	96	20	23	56	64	111	76	45	45
2	300 и более	60	3	1	10	4	4	10	6	9	7	4	2
3	100-300	103	6	3	15	4	3	9	18	15	14	7	9
4	70-100	52	2	2	5	2	3	5	8	15	4	4	2
5	50-70	91	5	5	15	1	1	8	18	16	9	9	4
6	40-50	76	6	4	12	3	4	6	6	14	12	5	4
7	30-40	85	4	5	18	3	4	8	2	20	9	4	8
8	20-30	68	3	5	10	3	2	5	3	12	15	3	7
9	15-20	39	4	3	8	-	2	3	-	10	1	5	3
10	10-15	24	2	3	3	-	-	1	2	-	4	4	5
11	До 10	5	1	-	-	-	-	1	1	-	1	-	1

Специалисты отмечают, что численность населения и административный статус городов России оказывают существенное влияние на уровень развития производства и жизни населения.

"В больших городах картина не столь однородна, как в малых. Тенденции в целом те же - чем "меньше" большой город, а демографический диапазон их от 100 тысяч жителей до миллиона и более, тем ниже уровень жизни населения, значительнее сокращение рабочих мест, спад производства. Для трети 100-250-тысячных по населению городов с узким промышленным профилем, по сути, переростков малых, характерны те же беды, что и для последних в связи с крайней ограниченностью в них сфер занятости помимо профилирующей. Таковы шахтерские города (Канск, Ленинск-Кузнецкий, Шахты), города с оборонными производствами (Северодвинск и др.). Без помощи государства к либеральной экономике им не адаптироваться. Есть и редкие, кормящиеся главным образом экспортируемым сырьем фавориты (Сургут и др.). И лишь в самых крупных городах с населением от полумиллиона жителей и более ситуация в целом благоприятнее средней по городам. Это прежде

всего региональные столицы, сумевшие привлечь инвестиции и сконцентрировать не столько производство, сколько финансовые ресурсы и торговый капитал"[1].

"В "столицах" (административных центрах) десятков регионов России при сосредоточении 25-38% всей численности населения соответствующих субъектов РФ производятся 50-70% всего ВРП; в них функционирует также около половины социальной инфраструктуры регионов, о которых идет речь, а доходы населения - в 1,4-2,6 раза выше, чем в прилегающих районах и их центрах. К тому же (что, пожалуй, главное) рост данных параметров на 20-40% опережает их рост в тех же соседних ареалах. И эта тенденция набирает силу"[2].

Не отрицая в целом указанные выше факты, следует иметь в виду недостатки статистического учета даже на региональном уровне, не говоря уже о муниципальном. Так, все статистические показатели часто учитываются не по месту производства продукции, работ и услуг, а по месту юридической регистрации организации, где находится ее управление. К примеру, как при советской власти, так и сейчас, многие показатели областных нефтяников и энергетиков, в том числе вся численность работающих и их заработная плата, учитываются в Ленинском районе г. Самары.

В этом отчасти кроется причина высокого отрыва в производственных показателях и доходах региональных центров. И чем крупнее регион, тем больше происходит искажение статистических данных.

А самые большие искажения отчетности, естественно, в Москве, которая "стягивает" на себя показатели в целом по России. К примеру, в 2007 г. по добыче полезных ископаемых среди всех регионов РФ Москва занимает 2-е место (?!), уступая только Тюменской области. По официальным статданным, в Москве добывается полезных ископаемых более чем на 437 млрд. руб. Это примерно соответствует показателям Татарстана (второй после Тюменской области регион по добычи нефти в России) и Кемеровской области (более половины добычи угля в России) вместе взятых[3].

---

[1] *Малоян Г.А.* Пространство урбанизации. Удастся ли российским городам вылечиться от социально-территориального маразма // Независимая газ. 2003. 22 янв. (461)

[2] *Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Общероссийские реформы и территориальное развитие. Ст. 11. Региональная Россия начала XXI в... 2004. (705)

[3] Регионы России. Социально-экономические показатели. 2008: Стат. сб. / Росстат. М., 2008. С. 21. (1041)

6.2. Современное состояние, проблемы и перспективы городов в системе территориального устройства

Все 1096 городов РФ и 1359 пгт (на 1 января 2008 г.), а также их внутригородские территории в системе территориального управления можно разделить на 5 групп: макро-, мезо-, микро-, топо- и нано-уровня.

6.2.1. Города макроуровня

Города макроуровня - мегаполисы - это более 5 млн. чел. населения, для управления которыми уже недостаточно уровня городских районов, наиболее четко проявляется в Москве (10,4 млн. чел.). Прежние советские 32 городских района в самом начале 1990-х гг. были разделены на центральный (694 тыс. чел.) и 8 секторальных округов вокруг центрального. Средняя численность населения в округе - 1,2 млн. чел. (0,8-1,6 млн. чел.), а в анклавном округе за пределами МКАД - Зеленограде - более 200 тыс. чел.

Естественно, что внутригородские части с миллионным населением не могут управляться как единое целое, и городские районы восстановились, но уже не как части города, а как части городских округов (префектур). Число их увеличилось почти вчетверо: с 32 до 125. С точки зрения выбранной нами модели оптимального территориального устройства (7-19-37), иметь в среднем по 12-13 районов на городской округ - вполне нормальное явление. Именно городские районы и выполняют в Москве роль муниципальных образований.

При этом нужно иметь в виду, что в Мосгордуме всего 35 депутатов, а в округах их нет совсем. То есть представительные органы власти построены по принципу ленинской оценки первых революционеров-декабристов: "узок их круг и страшно далеки они от народа".

На наш взгляд, не только в Москве, но и повсеместно стоит подумать над самым нижним уровнем территориального управления, которое должно быть государственным, но с широкими возможностями самоуправления. За основу следует принять границы школьного округа, территорию, закрепленную за каждой школой[1].

---

[1] Подробнее об этом уровне см.: п. 6.2.4. Топорайоны на городском уровне ("коммуны").

Теперь стоит обратить внимание на тот факт, что Москву уже невозможно рассматривать вне ее ближайшего окружения - Московской агломерации, понимая под ней те населенные пункты, в которых можно быть "маятниковым мигрантом", т.е. ежедневно ездить на работу в город-центр. А если учесть, что жители Москвы умудряются снимать квартиру в Твери и каждый день ездить на работу в столицу, то московская агломерация (17,1 млн. чел.) - это практически город (10,4 млн. чел.) и вся Московская область (6,7 млн. чел.).

При описании нового деления страны на макрорегионы (федеральные округа, совмещенные с экономическими районами[1]) мы специально уделяли внимание обоснованию необходимости выделения Москвы и Московской области в качестве самостоятельного макрорегиона - первой или высшей ступени территориального устройства.

Тогда уровень округа Москвы вместе в разукрупненными частями Московской области должен выполнять роль мезорегиона (региона), современного субъекта Федерации. При средней численности населения городского округа по Москве (без Зеленограда) более 1 млн. чел. с очень небольшим для территориальной системы разбросом в 2,3 раза это вполне логично. Отсюда следует, что представительная власть в округах сейчас не нужна, т.е. если ее создавать, то это нужно делать на региональном уровне - уровне субъекта Федерации, отобрав ее у Москвы и Московской области, которые вместе должны создать более высокий этаж управления. Конечно, не вызывает сомнений особый статус такого рода регионов, где степень самостоятельности будет ограничена возможностями управления внутри одного города.

Уровень городских районов займет свое место на третьей ступеньке территориальной системы - микрорайона - своеобразного "городского округа" внутри города.

Четвертым уровнем, или топорайоном, в столице станут примерно 1500 школьных округов: в Москве на 1 сентября 2006 г. 1616 государственных и муниципальных общеобразовательных школ. Из них примерно 10% приходится на гимназии, лицеи, спецшколы и неполные средние школы. Получается в среднем по 12 на городской район с охватом по 6,9 тыс. чел. на обычную школу.

Ну а если кому-то из самих жителей покажется, что и этого слишком много, то возможен и, на наш взгляд, часто целесообразен вариант создания подлинных территориальных органов местного са-

---

[1] См. п. 5.1.1. Общие принципы районирования на макроуровне.

моуправления (ТОС), создаваемых по инициативе самих жителей, и прежде всего депутатов микро- и топоуровня в пределах их депутатских округов. Это будет пятый, или наноуровень, территориального управления, действительно создаваемый снизу, действительно вне системы государственного территориального управления, т.е. обязательно не совпадающий с границами любого АТО, и действительно независимый от государственной системы АТУ.

6.2.2. Города мезоуровня

Мезоуровень - города на правах регионов, современных субъектов Федерации. В данную группу, прежде всего, необходимо выделить Санкт-Петербург, который, как и Москву, следует рассмотреть вместе с Ленинградской областью. В настоящее время в печати весьма часто ставятся "однопорядковые" вопросы объединения Москвы и Санкт-Петербурга с их областями.

Однако, исходя из предложенной нами концепции территориального устройства, "Московия" и "Ленинградия" (так условно назовем города вместе с их областями) - величины неоднородные. Как было нами обосновано выше, "Московия" - это однозначно макрорегион, причем макрорегион достаточно крупный по численности населения и очень своеобразный, отличный от других, прежде всего, по уровню доходов населения и самый "нероссийский" по ментальности населения, о чем речь пойдет дальше[1].

"Ленинградия" (6,2 млн. чел.) - это, образно и не в обиду жителям Питера и области будет сказано, "не два, не полтора", т.е. для одного региона слишком много, а для макрорегиона - однозначно мало. Как управлять всеми 55 АТО: 18 питерских городских и пригородных (на правах городских) районов + 20 городов регионального подчинения + 17 муниципальных районов Ленинградской области?

И если Московская область в целом - действительно почти целиком, ближний или дальний, но пригород Москвы, то Ленинградская область совсем другое дело. Ее периферийные города и районы удалены от Санкт-Петербурга на сотни километров. Так, 13 из 20 городов и 11 из 17 районов удалены от центра более чем на 100 км, а почти половина из них - более чем на 200 км. Отдельные районы территориально приближены к соседним региональным центрам: Ладейное

---

[1] См. п. 8.1.3. Территориальное устройство и вопрос столицы государства.

Поле и Подпорожье - к Петрозаводску, Луга и Кириши - к Великому Новгороду и чрезвычайно редко заселены: плотность сельского населения в 12 из 17 районов ниже 10 чел./км^2, и их никак нельзя назвать пригородными.

Да и Санкт-Петербург по своему внутреннему устройству отличается от Москвы. Уступая Москве вдвое по численности населения, он также почти вдвое превышает столицу по территории, и плотность населения в нем в 2,9 раза меньше московской. Это произошло за счет включения в городскую черту 8 пригородных районов в 1998 г., хотя и до того момента они административно подчинялись городской администрации.

Получается, что если пригороды Москвы - это Московская область - практически вся область и практически только она, то для Санкт-Петербурга пригороды, - это и часть города, и часть области.

Здесь следует заметить, что столь серьезные вопросы, как АТУ любого уровня, должны решаться даже не после, а в результате мониторинга, непрерывного исследования современных, ретроспективных и перспективных экономических, социальных, политических и природных процессов, прямо или косвенно влияющих на АТУ.

А для этого нужен всероссийский НИИ, с филиалами на макрорегиональном уровне, которого нет и никогда не было.

Учитывая данное отступление, можно в порядке обсуждения предложить "сузить" границы г. Санкт-Петербурга и, соответственно, сферу влияния городских властей собственно городом, передав 6 современных пригородных районов в состав области, в свою очередь, освободив последнюю от отдаленных периферийных районов, если они территориально приближены к соседним регионам. Таким образом, будет более чем крупный город (3,7 млн. чел.) и действительно пригородная область (2,8 млн. чел.), общие вопросы и проблемы которых будут решать не в Москве, а в центре Беломорско-Балтийского макрорегиона (федерального округа).

За основу новой городской черты Санкт-Петербурга целесообразнее принять обводную автодорогу, что на перспективу можно также предложить и по Москве.

В Санкт-Петербурге останется 12, но очень крупных городских районов со средней численностью населения более 310 тыс. чел. в каждом. Поэтому целесообразно будет увеличить число городских районов примерно в 1,5 раза, придав им статус микрорегионов - муниципалитетов первого уровня. А вторым муниципальным уровнем на топоуровне будут городские "коммуны", за основу границ кото-

рых будут приняты, как и в целом по РФ, границы обслуживания полных средних общеобразовательных школ. Их в городе 702 (без негосударственных) на 1 сентября 2006 г. За вычетом гимназий, лицеев, спецшкол и неполных средних останется примерно 600 школ. При примерно двадцати, но уже новых районов в городе со средней численностью в 185 тыс. чел. в каждом на один район будет приходиться в среднем по 30 школ или внутрирайонных "коммун" в среднем по 5,9 тыс. чел. в каждой.

Вторая подгруппа - это агломерации-миллионеры - 14 идущих подряд крупнейших после Санкт-Петербурга городов РФ от Новосибирска до Саратова. И находящийся через 9 ступенек после Саратова Иркутск, имеющий сильное агломерационное окружение[1]. Все они намечены к выделению из состава регионов, центрами которых они являются и становятся с ними на равных, получая статус современных субъектов Федерации, которые мы условно называем "регионы".

Интересно отметить, что из 15 городов 11 (за исключением Казани, Уфы, Воронежа и Иркутска) уже имели аналогичные права - были вместе с Москвой, Ленинградом и Сочи, который сейчас сюда не включен, городами республиканского (РСФСР) подчинения - с 1944 по 1957 г. (прил. 18э[2]).

Почему именно эти города с их ближайшим окружением добились такого "повышения", мы подробно описали ранее[3]. Коротко добавим, что если по разработанной нами методике оптимальный регион должен составлять 1 млн. чел. при среднеарифметической по РФ плотности населения в 30 чел./км^2, то город или агломерация-миллионер уже не "вписываются" в состав любого из регионов. Это внешняя причина выделения. Но необходимо соблюдение и внутреннего условия по структуре городов - наличие не менее 7 АТО: городских или пригородных районов и пригородов на правах городского района.

Из 15-ти городов указанному условию не соответствует только город Омск, в котором всего 5 районов, но они очень крупные. В Омске 4 района из 5-ти имеют население от 200 до 270 тыс. чел. при

---

[1] См. анализ базы данных "Вся Россия" (*Шишков М.К., Кормушин М.Ю.* Вся Россия. 2003-2009. (9)).

[2] Буквой "э" помечены приложения, размещенные в электронной версии монографии.

[3] См. п. 5.1.2. Общие принципы районирования на мезоуровне (по регионам).

среднероссийском показателе (без Москвы) в 135 тыс. чел. То есть это единственный из городов, где придется производить внутреннее переустройство для выполнения требований придания городу прав региона.

6.2.3. Города и внутригородские территории микроуровня

Микроуровень - города на правах микрорегионов (микрорайонов) - это города регионального подчинения по терминологии АТД (классификатор ОКАТО), большинство из которых являются городскими округами по терминологии ФЗ № 131 (классификатор ОКТМО). Также сюда нами отнесены городские районы. В свою очередь, все города данной группы мы разделили на подгруппы.

1. Первую подгруппу составляют не попавшие в предыдущую группу 60 крупнейших городов с районным делением: от 250 тыс. (Орск) до 780 тыс. чел. (Краснодар), как правило, имеющие (46) или имевшие ранее (6) городские районы. Следует обратить внимание, что граница между городами, имеющими и не имеющими городские районы, постепенно снижается и на 1 января 2008 г. была на уровне примерно в 275 тыс. чел.

Если исключить Архангельск (9 районов) и бывшую столицу Ингушетии Назрань (6 районов), в которых городские районы "скроены" по постсоветскому образцу - более мелкие, чем в остальных городах, то наибольшее число городских районов (по 6) в двух городах - Новокузнецке и Ярославле, и 7 городов имеют по 5 городских районов.

Кроме наличия городских районов, абсолютное большинство из городов рассматриваемой подгруппы сближает статус регионального центра, который имеют 44 города, или почти 3/4 всех 60-ти городов данной подгруппы.

Характерно и то, что из оставшихся 16-ти периферийных городов с населением свыше 250 тыс. чел. десять намечены нами в качестве новых региональных центров (Тольятти, Новокузнецк, Набережные Челны, Магнитогорск, Нижний Тагил, Новороссийск, Комсомольск-на-Амуре, Стерлитамак, Братск и Орск), а еще два (Волжский Волгоградской области и Дзержинск Нижегородской области) войдут в состав агломераций-миллионеров.

И только у четырех городов: Сочи Краснодарского края, Череповца Вологодской области, Сургута Ханты-Мансийского автономного округа и Таганрога Ростовской области статус остается неизменным.

Для Сочи рост числа рабочих мест, не связанных с основной задачей - рекреацией - отдыхом и оздоровлением прибывающего населения, является крайне нежелательным, если не сказать еще строже - недопустимым. А придание статуса регионального центра неизбежно приведет к росту числа рабочих мест государственных служащих, а также и обслуживающего их населения.

По Череповцу и Сургуту не исключена возможность на перспективу рассмотрения вариантов по созданию регионального центра, причем Сургут может, опять же на перспективу, рассматриваться в качестве альтернативы Ханты-Мансийску на роль центра Югры.

Таким образом, абсолютное большинство из обозначенных городов является или намечается в качестве центров регионов и в то же время имеет, как правило, городские районы (2-6). При рассмотрении городских районов в качестве АТО и муниципальных образований третьего уровня (микрорайоны) создается возможность ликвидации в данных городах городской администрации и городских служб, имеющих вертикальную систему управления на всех трех уровнях: городской район - город - регион. Таких служб в каждом из указанных городов имеется примерно 30-40. Это суды, прокуратура, милиция, военкоматы, финансовые и налоговые органы, земельные, имущественные, архитектурные, статистические, социальные и т.п.

То есть в порядке обсуждения для предварительного проведения эксперимента одновременно не менее чем в трех городах предлагается рассмотреть вариант перехода к системе управления "регион - городской район".

При этом следует иметь в виду, что ни о какой ликвидации или сокращении численности работающих в специфических городских организациях, таких как водоканал, горэлектросети, трамвайно-троллейбусное предприятие, службы благоустройства и т.п., речи не идет. Даже если у данных организаций и есть структурные подразделения во всех или нескольких районах города, то невозможно представить, что, к примеру, каждое трамвайное или троллейбусное депо будет непосредственно подчиняться областному департаменту (комитету, министерству) транспорта. То есть службы, обеспечивающие функционирование города как единого механизма, не должны ликвидироваться.

И экономия здесь коснется, прежде всего, городских представительств государственных (федеральных и региональных) структур, а не муниципальных, находящихся на городском бюджете.

К примеру, еще в советской период в Самаре (Куйбышеве), отсутствовали такие городские службы, как военкомат, отдел по труду, собес, госстрах. Большинства из них в городе нет до настоящего времени, т.е. районные службы подчиняются непосредственно областным.

Не вызывает сомнений наличие такой системы и в других городах - региональных центрах с районным делением. Причем, чем меньше городских районов, тем отсутствие городской структуры управления более вероятно.

Возникает резонный вопрос: почему подобные предложения по повсеместному (во всех городах с районным делением) и полному (с ликвидацией городских исполнительных и представительных органов власти и всех городских государственных структур) переходу к системе "регион - городской район" до сих пор остаются нереализованными?

Следует назвать две основные причины, препятствующие этому.

1) Ликвидация городских структур, включая администрацию города, и подчинение районных служб напрямую региональным органам управления в настоящее время, как правило, ухудшит управляемость регионом, т.е. противоречит выявленной нами закономерности по оптимальности управления территорией. Выше достаточно подробно было показано[1], что не только на федеральном, но и на региональном уровне число АТО в значительной степени выше оптимального. При этом необходимо иметь в виду, что включение в городе районных подразделений в непосредственное подчинение соответствующим региональным органам управления - это не только количественное увеличение числа подведомственных единиц управления, но и качественное изменение управления. К двум различным типам управляемых из регионального центра видов (городских и районных), добавляется еще один, отличный от каждого из двух имеющихся.

Поэтому предложение вносится в "одном пакете" с обязательными условиями упрощения для регионов взаимоотношений с федеральным центром, переведя их полностью на макрорегион, разгрузки от лишних управляемых АТО внутри региона и выравнивания их потенциала, прежде всего по населению. Последнее условие достигается четырьмя способами:

а) выведением крупнейших городских агломераций-миллионеров из состава регионов (15);

---

[1] См. п. 4.1. Современное состояние и проблемы территориального устройства на уровне регионов (субъектов Федерации).

б) разукрупнением существующих регионов путем создания новых (28);

в) объединением городов-райцентров с их районами или перевод городских округов в городские поселения;

г) объединением мелких административных районов;

д) изменение взаимоотношений между разными уровнями территориального управления - частичная передача функций управления, осуществляемых в настоящее время на региональном уровне, как наверх - макрорегионам, так и вниз - микрорегионам.

Все это позволяет даже при обязательном условии сокращения числа государственных служащих на региональном уровне взять на себя дополнительные заботы по управлению городскими районами непосредственно из регионального центра.

2) Отдельной причиной невозможности до сих пор отказаться от городского уровня управления в городах - региональных центрах необходимо назвать отсутствие органов местного самоуправления в городских районах, т.е. отсутствие полноправных органов исполнительной власти и полное отсутствие органов представительной власти.

Поэтому ослабление вертикали власти при ликвидации городских структур необходимо компенсировать усилением "горизонтальной" координации и контроля со стороны районной в городе власти.

2. Вторую подгруппу городов микрорайонного, или третьего территориального, уровня составляют города, как правило, уже не имеющие городских районов (таких остается всего 5) с численностью населения от 50 тыс. до 250 тыс. жителей. Это 257 городов, из которых 231 город регионального подчинения и 26 городов районного подчинения. Указанные города, как правило, нецелесообразно объединять с районами, как уже пытались сделать в отдельных регионах, например, Ангарск в Иркутской, Рыбинск в Ярославской и Балаково в Саратовской областях.

Другое дело, наоборот, присоединение неполноценного пригородного района к городу, т.е. города-районы или небольшие городские агломерации, которыми и являются все 7 исключений по Московской области, где с 2006 г. 28 городов регионального подчинения преобразованы в города районного подчинения. Правильнее будет сказать, что это тот случай, когда не город при районе, а осколок района, несколько малых городов, поселков городского типа и сельских населенных пунктов вокруг достаточно крупного города.

Факт того, что даже самым крупным из рассматриваемых городов уже не нужны внутригородские районы, подтвердим путем не-

большого расчета. Разделив численность населения крупнейшего из городов данной группы (250 тыс. чел.) на среднее число жителей в городской местности РФ, приходящееся на одну школу, - 6,9 тыс. чел.[1], получим примерно 36 школ, на основе которых, по нашим условиям, должен формироваться топоуровень территориального управления в городах - "коммуны". Это низовой уровень АТУ и местного самоуправления в его современном понимании, аналог городских и сельских поселений.

Таким образом, даже для самого крупного города мы укладываемся в верхний предел оптимальности территориального управления - не более 37 единиц.

Также определим и нижний предел города третьего этажа территориального устройства - микрорайона. Умножив среднее число жителей в четвертом уровне управления - городской "коммуне" - 6,9 тыс. чел. на минимально допустимый предел числа АТО в любой системе территориального устройства - 7, получим 48,3 тыс. чел. То есть в городе регионального подчинения должно быть никак не меньше 50 тыс. жителей. Именно эта норма и была установлена для городов указанного типа еще - в 1957 г.[2], а затем еще раз закреплена в последнем нормативном акте по АТУ советского периода 1982 г.[3] Правда с оговоркой, что допускается в отдельных случаях и меньшая численность населения при наличии перспектив для дальнейшего роста, и, надо полагать, для достижения данного норматива.

Однако исключение из правила, в конечном счете, стало почти правилом, так как из общего числа в 267 городов с населением от 25 до 50 тыс. жителей в городах регионального подчинения значатся 201, или чуть более 3/4, а, соответственно, в городах районного подчинения - только 66, или менее 1/4. И эта тенденция стала меняться только после принятия ФЗ № 131 и то только за счет двух регионов. Так, из 33-х городов районного подчинения РФ с населением более 50 тыс. жителей 21 город находится в Московской и 5 городов в Нижегородской областях (с 2006 г.). До этого в 1999 г. только в одной

---

[1] Обоснование и расчет см. в п. 6.2.4. Топорайоны на городском уровне ("коммуны").

[2] О порядке отнесения населенных пунктов к категории городов, рабочих и курортных поселков: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 12 сент. 1957 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1957. № 1. (103)

[3] Положение о порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР. 1982. (105)

Смоленской области произошли преобразования четырех городов регионального подчинения в города районного подчинения, из них 2 города с население более 50 тыс. чел. (Вязьма и Рославль) и 2 - свыше 40 тыс. чел. (Сафоново и Ярцево).

Следует отметить, что фактически число городов регионального подчинения сейчас меньше, так как при реализации ФЗ № 131 далеко не все они получили статус городского округа, т.е. произошло фактическое понижение их статуса, которое, к сожалению, не всегда своевременно фиксируется в ОКАТО, о чем мы говорили выше[1].

Вопрос наделения города статусом регионального подчинения (городского округа - по терминологии ФЗ № 131) является одним из самых сложных вопросов, относящихся к территориальным основам местного самоуправления и месту городов в территориальном устройстве РФ.

В предыдущей работе[2] мы уже указывали, что город, при рассмотрении вопроса о наделении его статусом городского округа, нужно изучать "изнутри", когда он делится на достаточно большое число подцентров (микрорайоны, внутригородские поселки, "вросшиеся" в город). А "снаружи" городской округ должен обладать свойствами межрайонного притяжения: по месту реализации выпускаемой промышленной продукции, по транспортным услугам (пересадочный и узловой центр), торговли (оптовой и розничной), профессионального образования, культуры, информации и т.д. Здесь количественно можно просчитать по численности работающих, стоимости основных фондов и объему продукции и услуг приходящиеся на внешние и внутренние - городские и районные организации по зонам обслуживания. В случае превышения первых над вторыми город имеет шансы считаться городским округом.

Как и для муниципальных районов, для городских округов, на наш взгляд, должны присутствовать "рамочные пределы" управляемости по числу нижестоящих территориальных звеньев. Для городского округа - это "коммуны" - микрорайоны ("жилые комплексы") и внутригородские поселки, пока в рангах ТОСов, а также и внешние подведомственные городской администрации городские ("пригородки") и сельские поселения (но не отдельные снп!). Как и по сельским

---

[1] См. п. 3.5.3. Проблемы в понятиях и терминах в территориальных основах местного самоуправления.

[2] *Шишков М.К.* Административно-территориальное устройство и территориальные основы местного самоуправления... 2004. (677; 1.4)

поселениям, основой для образования городских ТОС необходимо брать территориальные границы обслуживания полной средней школы в сочетании с другими социально-культурными и управленческими структурами...

Нужны научные критерии перехода количественных изменений при росте города в качественные. В советский период нашей истории существовала норма в 50 тыс. жителей для получения статуса города областного (краевого, АССР, окружного) подчинения. Но к этой норме была оговорка: "как правило". Действие этой оговорки, как и передача этого вопроса в последние 15 лет на региональный уровень, а также снижение численности населения большинства городов с 1992 г., привели к значительному снижению этой границы.

В настоящее время в России в целом, на федеральном уровне, граница между городами регионального (городские округа) и районного (городские поселения) значения юридически отсутствует. Фактически эту границу можно примерно провести по линии в 25 тыс. жителей. Так, в группировке из 82 городов России с населением 25-30 тыс. чел. городов районного значения 26 (32%), а среди 81 города с населением 20-25 тыс. чел. уже большинство - 46 (57%). Эта граница явна низка. Значительная часть городов, прежде всего райцентров (24 из 26 в группе с населением 25-30 тыс. чел. и 37 из 46 с населением 20-25 тыс. чел.) должна быть объединена с районами.

Таким образом, городской округ (город регионального подчинения по применяемой нами терминологии классификатора ОКАТО) отличается от городского поселения не только количественно, но и качественно. И новым качеством должна стать обязательная внутренняя структура, еще один уровень территориального устройства внутри городского округа, которого нет (или, по крайней мере, может и не быть) у городского поселения. Логика здесь проста и очевидна: городской округ и муниципальный район - это муниципальные образования одного уровня, однопорядковые микрорайоны в системе территориального устройства. Но если у района есть второй уровень в виде городских или сельских поселений, то у городского округа их нет. Отчего такая несправедливость и ущемление в правах на осуществление местного самоуправления жителей крупных и средних (свыше 50 тыс. чел.) городов?

В целом можно констатировать, что "коммуна" в среднем (свыше 50 тыс. чел.) и крупном (свыше 250 тыс. чел.) городе должна взять на себя функции городских поселений.

3. Третью подгруппу территориального управления микроуровня будут составлять городские районы, абсолютное большинство которых появились в России 40-60 лет назад.

Основные цели районирования сводились к передаче районам функций по содержанию домового фонда, благоустройства территорий, развитию инфраструктуры, так как на уровне горсовета они уже не могли успешно решаться. Добиться управляемости территориями, жесткого контроля над ними (и над населением) со стороны властных структур города - к этому сводился смысл административных новшеств.

В целом можно сказать, что городской район - форма проявления одного из основных законов философии: перехода количественных изменений в качественные. В процессе роста численности населения и территории города достигают такого предела, когда ими становится невозможно управлять из единого центра.

Из 66 городов РФ, имеющих городские районы, числятся с населением, превышающим 280 тыс. чел., 59 городов, или 89%. То есть 7 городов с городскими районами имеют население менее указанной численности. Это Братск (Иркутская область), Орск (Оренбургская область), Сыктывкар, Новороссийск (Краснодарский край), Каменск-Уральский (Свердловская область), Грозный и Назрань.

В то же время также 7 городов с населением более 280 тыс. жителей городских районов не имеют: Набережные Челны (Татарстан), Курган, Череповец (Вологодская область), Вологда, Кострома, Петрозаводск и Сургут (Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, Тюменская область). Кроме того, по одному городу с той и с другой стороны являются "спорными": Архангельск и Назрань. Росстат показывает в этих регионах городские районы, но их расшифровки не дает.

Официальной типологии городских районов России не существует. Как и города, их можно, прежде всего, группировать по численности населения (табл. 15).

Росстат учитывает в составе городских районов 10 городских округов Москвы, хотя они, в свою очередь, состоят из городских районов. Поэтому выше в данном параграфе мы обосновали, что городские округа Москвы - АТО, равнозначные регионам, т.е. второму уровню территориального устройства. И тогда все встанет на свои места, хотя и потребуется корректировка состава и границ отдельных городских районов Москвы в сторону укрупнения. Кроме Москвы, в общепринятое понятие городского района однозначно не укладываются учитываемые Росстатом наименьшие по численности в РФ

6 районов г. Назрани (Ингушетия) и большинство районов Архангельска, в котором при советской власти их было 4, а сейчас 9.

Таблица 15

Городские районы России. Группировка по численности населения и экономическим районам на 1 января 2008 г., тыс. чел.*

№ п/п	Численность населения	Всего	В том числе по экономическим районам										
			С	СЗ	Ц	ВВ	ЦЧ	П	СК	У	ЗС	ВС	ДВ
1	Всего	329	13	23	50	18	18	45	40	48	41	21	12
2	300 и более	19	-	8	9	1	-	1	-	-	-	-	-
3	200-300	31	-	2	1	1	3	8	2	6	6	1	1
4	150-200	60	-	4	4	4	4	7	9	13	10	3	2
5	100-150	100	1	3	19	8	5	17	5	19	11	9	3
6	50-100	94	5	4	17	3	4	10	18	10	12	5	6
7	До 50	25	7	2	-	1	2	2	6	-	2	3	-

* Городские районы России на 1.01.2008 г. Режим доступа: http://www.terrus.ru/allrussia/2008/08gr.shtml.

По отношению к центральной части города можно выделить центральные районы. Всех городских районов с таким названием существует 26, или почти 40% городов с районным делением. Это, конечно, не значит, что в остальных городах нет центральных районов - там они имеют другое название.

Городской район России по численности населения отличается от района региона (субъекта Федерации), в среднем превышая последний примерно в 4,8 раза (135 и 28 тыс. чел., соответственно). Новый ФЗ № 131 разделил муниципальные районы, как один из видов муниципальных образований, и внутригородские районы, не являющиеся ими. Но возник вопрос: почему жители не только муниципальных районов, но даже ниже их по уровню - сельские поселения, наделены правом образовывать органы местного самоуправления, а в 100 и более раз большие по численности городские районы этих прав лишены?

Городские районы предлагается разделить на три вида по месту их городов в АТУ:

1) примерно 100 городских районов Москвы - в составе 9 округов;

2) городские районы в составе 15 агломераций-миллионеров - начиная от Санкт-Петербурга до Иркутска - примерно 120-130 городских районов;

3) городские районы в составе региональных центров, управляемые непосредственно с регионального уровня, - примерно 50 городов менее семи городских районов в каждом, т.е. всего примерно 180 городских районов.

Городские районы в городах, не являющихся региональными центрами и не получившие этот статус по итогам реформирования АТУ, ликвидируются. Таких остается всего три: Каменск-Уральский Свердловской области - 182 тыс. чел., 2 района, Прокопьевск Кемеровской области - 214 тыс. чел., 3 района и Назрань Ингушетии - 127 тыс. чел., 6 районов.

Исключением будет город Сочи, в котором районы намечается напрямую вывести на региональный уровень.

Во всех типах городов, включая Москву, в составе каждого городского района должны находиться от 7 до 37 АТО четвертого, последнего топоуровня АТУ - городские "коммуны".

6.2.4. Топорайоны на городском уровне ("коммуны")

Топорайон на городском уровне ("коммуны") предлагается из пяти подвидов.

1. *Переходный тип городов от микро- к топоуровню.* Это, как правило, города или крупные поселки городского типа - райцентры, с населением менее 50 тыс. жителей. Однако уже сейчас в состав городов районного подчинения и, соответственно, городских поселений входят 26 городов с населением свыше 50 тыс. чел. Это, прежде всего, города Московской области. Есть основания предполагать, что со временем число городов топоуровня с населением свыше 50 тыс. чел. из числа райцентров должно увеличиться.

Для таких городов и поселков городского типа, прежде всего райцентров, а также территориально близких к райцентрам, в зоне их маятниковой миграции (пригородное сообщение) возможен вариант управления, аналогичный рассмотренному выше для региональных центров, имеющих в своем составе менее семи районов, только здесь вместо районов будут "коммуны" - самостоятельные АТО четвертого топоуровня. В данном случае городской администрации и представительного органа власти в таком городе или поселке городского типа не будет, а "коммуны" будут непосредственно входить в состав регионального (муниципального) района.

2. *Сельские поселения ("общины") в составе города, имеющего "коммуны" - города-районы*. Аналог подобных АТО существовал при

советской власти в Московской области. Там были районы, в которых отсутствовали органы советской власти, а сельсоветы и поселковые (пгт) советы находились в административном подчинении города-райцентра. Города-районы, или агломерированные районы, существуют в настоящее время в отдельных регионах, о чем нами указано выше при анализе группировки городов по плотности населения.

Поэтому вопрос о создании городов-районов микроуровня АТУ должен, на наш взгляд, решаться положительно, но для этого нужны четкие критерии определения первичности города или района.

К таким критериям можно отнести:

1) численность населения - если по суммарной численности населения город-райцентр превышает население района;

2) число "коммун" и "общин" - если "коммун" в городе-райцентре больше суммы общин и других "коммун" в районе;

3) маятниковая миграция и наличие пригородного сообщения - если свыше половины населения района являются или реально могут являться маятниковыми мигрантами для города-райцентра.

Вопрос может быть решен на основе наличия одновременно нескольких как указанных выше, так, возможно, и других признаков.

3. *Малые города - городские поселения, "городки"* без коммун, с населением, как правило, менее 25 тыс. чел. (392 города).

4. *Поселки городского типа, те же городские поселения - с единым органом управления, без коммун*. При этом следует рассмотреть вопросы о наличии отдельного типа городских населенных пунктов в виде поселков городского типа и о критериях их отличий от города ("городка").

5. *Городские "коммуны"*. Ранее мы уже неоднократно о них говорили, а здесь попробуем подробнее обосновать необходимость выделения данного типа АТО и определить критерии их образования.

Проведем простой подсчет. На 38 млн. сельских жителей РФ приходится 19,9 тыс. сельских поселений (на 1 января 2008 г.), или 1,9 тыс. чел. на одно сельское поселение, которые, на наш взгляд, правильнее назвать "общиной". Заметим, что по официальным данным на 1 января 2008 г. сельских администраций (по классификатору ОКАТО) 23,3 тыс.[1], или в среднем по 1,6 тыс. жителей.

Жители поселков городского типа РФ в среднем имеют одно муниципальное образование на почти 5,8 тыс. чел, в малых городах (город районного подчинения) - на 19,2 тыс. чел., а в крупных и средних

[1] На 1 января 2009 г. - 20 127 (см.: Россия в цифрах, 2009. С. 49).

городах (регионального подчинения) - на 121 тыс. чел. В городах с населением свыше 250 тыс. чел., в основном имеющих районное деление, одно муниципальное образование приходится на 542 тыс. чел. И лишь в городах федерального значения дозволено иметь муниципальные образования на уровне внутригородских территорий: в Москве - в среднем более 80 тыс. чел. на муниципальное образование и в Санкт-Петербурге - свыше 40 тыс. чел. Но и это гораздо больше, чем в поселках городского типа или малых городах.

Конечно, нельзя допустить абсолютного равенства в средней численности населения муниципального образования одного - низового - уровня в сельской местности и во всех типах городских населенных пунктов. Чем крупнее населенный пункт, тем выше в нем этажность зданий и плотность населения. В одном стандартом 5-этажном доме на 4 подъезда проживает примерно 230 чел., что близко к среднему сельскому населенному пункту по РФ (250 чел.).

Но разница должна быть никак не на порядок (в десятки) и даже не на два порядка (в сотни раз). Допустимая или нормальная разница в численности населения АТО четвертого уровня управления может быть правильно выявлена, если верно определить критерий, по которому должен быть образован низовой уровень АТУ в городах или четвертый топоуровень территориального устройства, который назовем "коммуна". На наш взгляд, как и в сельской местности, за основу необходимо взять границы обслуживания обычной средней школы. Что мы понимаем под словом "обычной"? В "необычных" школах нет таких границ, они не предназначены для обучения детей из близлежащих домов. Это все виды негосударственных и немуниципальных школ, гимназии, лицеи, спецшколы для детей с ограниченными возможностями.

Вот расчет в целом по городской местности в России по статсборнику "Образование в России"[1], так как ежегодники нужных нам данных не дают. На 1 сентября 2002 г. В РФ значилось 21,2 тыс. дневных государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений в городах и поселках городского типа, из них 2037 - для детей с ограниченными возможностями и 2003 гимназий и лицеев. Получаем примерно 17 160 школ, из которых нужно еще вычесть начальные и неполные средние школы, хотя по последним вопрос не может быть решен однозначно. Могут быть и другие особые школы -

[1] Образование в России. 2003: Стат. сб. / Госкомстат России. М., 2003. С. 98. Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/regl/b03_33/IssWWW.exe/Stg/d010/i010570r.htm.

с углубленным изучением отдельных предметов, а также находящиеся под патронажем крупных коммерческих структур и предназначенные для первоочередного обучения в них детей сотрудников этих фирм и т.п. Если мы определим удельный вес всех остальных "необычных" школ в 10% от их общей численности, или 2120, то получим примерно 15 тыс. обычных средних (полных и неполных) школ в городах и поселках городского типа РФ

Разделив общее число горожан РФ (103 773 тыс. чел.[1]) на полученные нами 15 тыс. школ, получаем по 6,9 тыс. чел. на одну городскую "коммуну". Это микрорайон примерно из 30 стандартных 4-подъездных 5-этажек. Получается приблизительно по одному депутату, желательно вместе с заместителем или помощником, на дом. В 9-ти и более этажных домах тот же депутат на 1-2 подъезда.

При создании "коммун" может быть применен подход, использованный при создании волостей в России после падения крепостного права. Тогда за основу был взят церковный приход. Известно, что церковь была отличительной особенностью села, а все деревни приписывались к церкви ближайшего села, что и определяло понятие "приход". Два и более небольших церковных прихода могли образовывать одну волость, но никогда граница волости не разделяла церковный приход[2]. Также можно поступить и при образовании "коммун" на основе школьных округов.

По проведенным нами расчетам получается, что одна средняя "коммуна" в городе больше по численности среднего сельского поселения ("общины") на селе на 5 тыс. чел., или в 3,6 раза. Неужели в городах нечем заняться на этом низовом уровне депутатам и не нужен орган исполнительной власти?

Вопрос о местном самоуправлении на уровне городских "коммун" - это тема отдельного исследования, находящегося на стыке самых разных дисциплин: политологии, социологии, муниципальной экономики, управления и права, градостроительства и архитектуры, геоурбанистики, микрогеографии и т.д.

Вкратце можно вспомнить расцвет представительной власти всех уровней до городского района включительно и ее противостояние с исполнительной властью с самого верху, закончившееся кровавыми событиями в Москве начала октября 1993 г.

---

[1] Данные на 1 января 2008 г. (см.: *Шишков М.К., Кормушин М.Ю.* Вся Россия. 2003-2009. (9)).

[2] *Васильчиков А.* О самоуправлении: В 3 т. СПб., 1872. Т. 3. с. 237-238. (169)

Конституция РФ 1993 г. в гл. 8 "Местное самоуправление" давала надежду на возрождение равновесия властей хотя бы на низовом уровне, но ФЗ № 131 "закрепил" победу одной ветви власти над другой на всех уровнях территориального устройства и управления.

Оборотной стороной медали небывалого после распада СССР спокойствия и стабильности, которую получила исполнительная власть, является тонкая депутатская прослойка ("узок их круг, и страшно далеки они от народа"). А с другой стороны - сильнейшая апатия населения к любым общественным мероприятиям, таким как выборы, субботники и воскресники по благоустройству территории, работа общественных дружин и т.п., неухоженность общей части жилья (подъезды, чердаки и подвалы), детских площадок и другой внутриквартальной территории.

Отдельными "встрясками" российского масштаба стали, к примеру, трагические события, связанные с терактами - взрывами жилых домов в Москве, способствовавшие повсеместным собраниям жильцов, закончившимися конкретными делами: выборами старших по дому и подъезду и установкой кодовых замков в подъездах.

Но, кроме представительной власти, потребуется исполнительная: как минимум председатель "коммуны" и бухгалтер. Это 30 тыс. новых бюджетников. Но новых только на первый взгляд. Мало кто среди горожан знает, что такое ТОС, а тем более не знает, в каком ТОСе он живет и кто в нем председатель. А кроме председателя, в ТОСе может быть еще и "главный инженер" - так называемый "управляющий микрорайона", отвечающий за благоустройство.

Функции органов территориального управления - четвертого или топоуровня - городских "коммун", система их взаимоотношений с другими уровнями управления на территории - это особая тема. Заметим лишь, что создается возможность для тесной координации со школой, органами по управлению и эксплуатации ЖКХ, ТСЖ, участковыми милиционерами и врачами, с различными контролирующими государственными структурами: налоговиками, пожарниками, электриками, потребнадзором, страховщиками и т.д.

Требует тщательного изучения вопрос о передаче в "коммуны" регистрации физических лиц, проживающих на их территории, т.е. о совмещении обязанности ЗАГСов и паспортных столов РОВД, паспортисток в домоуправлениях.

Отдельно следует рассмотреть вопросы о доходной части бюджета "коммун". Он решаем везде, где есть жилье (налог на недвижимость), стоящее на земле (налог на землю). Следует напомнить и о

налоге на рекламу, как наружную, так и внутреннюю (при входе в подъезд, в лифтах), а также о самовольных объявлениях, портящих фасады зданий, столбы, заборы.

В случае положительного решения вопроса учета населения в коммунах, следует рассмотреть и возможность отчислений от налога на доходы физических лиц по месту жительства. Эта давняя и больная тема, связанная с маятниковой миграцией населения[1]. Она наиболее ярко проявляется в Москве и области, когда десятки тысяч жителей Подмосковья, работая в Москве, укрепляют ее бюджет и обедняют социальную сферу своих городов и районов.

Вопрос о стоянках и парковках автомобилей внутри жилой застройки в городах является также одним из самых актуальных, и острота этой проблемы только нарастает. Значит, часть поступлений от налога на владельцев транспортных средств также есть смысл предать на самый низ АТУ.

В сферу забот "коммун" попадет и такой вопрос, как места и порядок выгула домашних животных. Вопрос о налоге за их содержание поднимается давно, но не решается, в том числе и потому, что при нынешней структуре АТУ гарантий, что эти средства пойдут на решение проблем владельцев животных, почти никаких.

В целом по налоговой базе для низового уровня АТУ будет полезным изучить как соответствующий зарубежный опыт, так и наш, российский, включая недавнее прошлое.

Поселки городского типа (пгт) являются одной из двух разновидностей городских населенных пунктов, которым специально посвящена статья заведующего кафедрой географии из Сыктывкара А.П. Обедкова в журнале "Федерализм. В ней, в частности, указывается:

"Эта низовая поселенческая единица была введена в практику в ходе проведения реформы административно-территориального деления 1923-1929 гг. с целью официального выделения особого класса полугородских поселений, отличных как от городов, так и от сельских населенных пунктов. В их составе выделялись рабочие и курортные поселки, жители которых стали учитываться в составе городского населения. Появлению несельскохозяйственных поселений, из которых со временем выросло большинство из существующих поселков городского типа, способствовала реализация политики индустриализации, провозглашенной во второй половине 1920-х годов"[2].

---

[1] Маятниковая миграция впервые включена в перечень вопросов предстоящей переписи населения 2010 г.

[2] *Обедков А.П.* Поселки городского типа в системе городского расселения Российской Федерации // Федерализм. 2006. № 1. С. 159-180. (786)

Группировка поселков городского типа по численности населения и экономическим районам показана в табл. 16.

Таблица 16

Поселки городского типа России. Группировка по численности населения и экономическим районам на 1 января 2008 г., тыс. чел.

№ п/п	Численность населения	Всего	В том числе по экономическим районам										
			С	СЗ	Ц	ВВ	ЦЧ	П	СК	У	ЗС	ВС	ДВ
1	Всего	1359	82	64	246	140	74	140	63	94	103	167	186
2	15 и более	66	4	-	9	1	5	7	10	6	14	5	5
3	12-15	64	3	1	12	1	5	10	3	5	13	7	4
4	10-12	88	4	3	13	6	3	10	7	10	13	12	7
5	9-10	73	4	6	11	8	5	12	3	6	6	7	5
6	8-9	58	3	3	9	6	4	6	3	6	4	8	6
7	7-8	93	2	-	17	11	11	19	8	3	9	9	4
8	6-7	113	7	2	25	19	9	20	4	6	4	6	11
9	5-6	137	8	9	29	18	8	12	10	7	13	15	8
10	4-5	146	3	7	38	19	11	11	3	9	8	20	17
11	3-4	153	13	14	36	14	5	14	1	11	6	16	23
12	2-3	153	12	12	24	19	8	13	7	9	9	19	21
13	1-2	116	12	5	18	8	-	5	2	10	4	24	28
14	До 1	99	7	2	5	10	-	1	2	6	-	19	47

Средняя численность населения поселков городского типа России составляет 6,1 тыс. чел., или в 3,3 раза меньше средней численности населения города районного подчинения (20,1 тыс. чел.). Изменения численности населения по отдельным группам поселков городского типа в постсоветский период показано в табл. 17.

Из табл. 17 видно, что сокращение произошло во всех группах. Самое большое сокращение числа поселков городского типа с населением от 1 тыс. до 4 тыс. чел. Тем не менее, именно две группы от 2 тыс. до 4 тыс. чел. являются сейчас, как и в 1989 г., наиболее многочисленными.

Относительное сокращение не поддается определенным тенденциям, если учесть наличие двух соседних групп с наибольшим (8-9 тыс. чел., 51%) и наименьшим (7-8 тыс. чел., 86%) сокращением.

На наш взгляд, главным вопросом перспектив поселков городского типа в системе территориального устройства России является вопрос о том, имеет ли право поселок городского типа на существование как самостоятельный тип (подвид) городских населенных

пунктов? Длительная тенденция к сокращению числа поселков городского типа[1], как и факт сведения их и малых городов в один вид муниципальных образований - городские поселения - в ФЗ № 131, наводит на мысль о необходимости ликвидации поселков городского типа как самостоятельного типа населенного пункта и разделения их на города и сельские населенные пункты.

Таблица 17

Поселки городского типа России. Анализ по численности населения за 1989-2007 гг.

№ п/п	Численность населения, тыс. чел. на начало года	1989 г.	2008 г.	2008-1989 гг.	2008 г., % к 1989 г.
1	Всего	2185	1359	-826	62
2	15 и более	116	66	-50	57
3	12-15	113	64	-49	57
4	10-12	117	88	-29	75
5	9-10	94	73	-21	78
6	8-9	114	58	-56	51
7	7-8	108	93	-15	86
8	6-7	144	113	-31	78
9	5-6	197	137	-60	70
10	4-5	239	146	-93	61
11	3-4	256	153	-103	60
12	2-3	262	153	-109	58
13	1-2	219	116	-103	53
14	До 1	100	99	-1	99
15	Отсутствие данных	106			

Однако для точного ответа на данный вопрос требуется проведение специальных исследований по выявлению основных критериев для анализа сходства и различий между городом районного подчинения, поселком городского типа и крупным селом. Среди этих критериев, на наш взгляд, главными являются два показателя: численность населения и преобладающий тип жилой застройки.

Применяемый с советских времен (с 1924 г.), наряду с численностью населения, показатель удельного веса рабочих и служащих и членов их семей, или, по-другому, удельный вес несельскохозяйственного населения, на наш взгляд, уже не может быть использован.

[1] На 1 января 2009 г. - 1318 (или сокращение за год на 41 пгт).

Он не пригоден не только как критерий для определения городского статуса населенных пунктов, но и в целом как учетный показатель государственной статистики, не отражающий современный социальный состав населения.

Для городских населенных пунктов, наряду с минимально допустимой численностью населения, характерным должен быть высокий удельный вес многоэтажных (2-х и более) жилых домов, который, как правило, предполагает и их высокую степень благоустройства (центральное или автономное газовое или электрическое отопление, водопровод, канализация).

Можно предложить следующее примерное сочетание этих двух показателей для придания населенным пунктам городского статуса (табл. 18).

Таблица 18

Зависимость численности населения и этажности жилого фонда как критерий придания городского статуса населенным пунктам

Численность населения, тыс. чел.	Минимальный удельный вес населения, проживающего в многоэтажных домах, %
1-2	80-95
2-3	75-85
3-4	65-75
4-5	55-65
5-6	45-55
6-7	40-50
7-8	35-45
8-9	30-40
9-10	25-35
Более 10	20-30

Показателем, учитывающим в определенной степени оба приведенных выше, является плотность населения застроенной территории населенного пункта. Необходимо учитывать также средний размер приусадебного участка в жилых домах. Причем приусадебные участки могут быть не только в индивидуальной жилой застройке, но и в 2-х и более этажных жилых домах, в том числе в многоквартирных.

Путем анализа выбранных критериев в различных регионах необходимо определить общероссийские "рамочные" показатели, которые будут конкретизированы в каждом регионе в своих законах по АТУ для придания населенным пунктам городского статуса.

6.2.5. Нанорайоны города - территориальное общественное самоуправление (ТОС)

АТУ - иерархическая система органов власти сверху донизу должна заканчиваться четвертым уровнем, но в территориальном устройстве нами предлагается еще один, несамостоятельный и необязательный, но очень желательный уровень - территориальное общественное самоуправление (ТОС), создаваемое по инициативе самих жителей, и прежде всего депутатов микро- и топоуровня, в пределах их депутатских округов, вне системы государственного территориального управления, т.е. обязательно не совпадающее с границами любого АТО и полностью независимое от государственной системы управления.

По большому счету это и есть подлинное местное самоуправление, зафиксированное в Конституции РФ в ст. 12 гл. 1 "Основы конституционного строя" и в самостоятельной гл. 8 "Местное самоуправление"[1].

В указанном определении мы очень близки к официальной современной трактовке ТОСа, но конкретизируем и выделяем роль депутатов при образовании ТОСов, чего нет ни в законе, ни в известной нам специальной литературе.

"Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения"[2].

В 70-80-е гг. прошлого века существовала, к примеру, система "квартальных" в границах депутатских округов в поселковом совете р.п. Тальменка в Алтайском крае. В поселковом совете райцентра было 75 депутатов, проживающих, как правило, вне территории своего избирательного округа. А в границах каждого депутатского округа находился "квартал", в котором проживал назначаемый поселковым советом старший по кварталу - "квартальный". Вот эту систему нужно взять за основу: квартал или низовой депутатский округ и должен быть территорией одного ТОСа, а избираемый от этого округа депутат возглавить его.

---

[1] Конституция Российской Федерации. (102)

[2] Часть 1 ст. 27 "Территориальное общественное самоуправление" ФЗ № 131. 2003. (486)

Границами ТОСов в городах, поселках городского типа и в сельской местности также могут быть: улица (часть улицы), переулок, квартал, внутригородской (внутрипоселковый) поселок, несколько улиц или домов, отделяемых от основной части города (пгт, снп) естественной (рекой, ручьем, оврагом, рощей и т.п.) или искусственной (железной дорогой, предприятием) преградой.

Минимальный предел для создания ТОС: не менее двух жилых домов (хозяйств), включая многоквартирные. Один или часть дома, на наш взгляд (ранее у нас было иное мнение), не могут образовывать ТОС, так как вопрос управления одним домом решается в рамках Жилищного кодекса образованием ТСЖ - товарищества собственников жилья.

При этом координация и содействие в работе ТСЖ должны являться одной из основных задач ТОС.

Глава 7

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РАЙОНЫ И СЕЛЬСКАЯ МЕСТНОСТЬ РОССИИ

7.1. Ретроспективный анализ развития районов

Район как административно-территориальное образование (АТО) возник в результате административной реформы в СССР 1923-1929 гг.

"15 июля 1919 г. Совет Народных Комиссаров РСФСР принял декрет "О порядке разрешения вопросов об изменении границ губерний, уездов и волостей", которым было, в частности, установлено, что численность населения волости должна составлять не менее 10 тыс. человек, а вопрос о внесении изменений в границы уездов и волостей решается Народным комиссариатом внутренних дел республики по представлению губернских исполкомов. В связи с этим начинается укрупнение волостей, которые постепенно становятся переходной ступенью к новой административно-территориальной единице - району"[1].

Уезды упразднялись, а на основе укрупнения волостей создавались районы, которые первоначально именовались "районными волостями", т.е. волостями, подвергшимися районированию. Одна из работ того периода так и называлась: "От волости - к району"[2]. В работе одного из авторов госплановской реформы К.Д. Егорова подчеркивалось, что наиболее удачным среди всех АТО новой структуры получился именно район, отличавшийся в равной степени как от уезда, так и от волости[3]. Однако по своим функциям район был призван скорее заменить уезд, чем подчеркивалось приближение власти к населению, так как районов было в 5-6 раз больше, чем уездов.

---

[1] *Саломаткин А.С.* Административно-территориальное устройство Российской Федерации... 1995. С. 31. (214; 1.2)

[2] *Лужин А.* От волости - к району. Реорганизация волости в РСФСР. М., 1928. (191)

[3] Районирование СССР: Сб. материалов по районированию с 1917 по 1925 г. / Под ред. К.Д. Егорова. М.-Л., 1926. (210)

Окончательно районирование на уровне областей было завершено к середине 1929 г. и на начало 1931 г. в границах РСФСР того времени насчитывалось 2085 районов. Однако на 1 ноября 1931 г. число районов сократилось до 1847, в том числе 1677 в современных границах РФ. Средний район тогда насчитывал свыше 50 тыс. чел. населения (в основном, одних сельских жителей) и около 30 сельских советов.

На границы районов в 1930-е гг. оказала влияние коллективизация сельского хозяйства, так как на районные органы управления были возложены основные усилия по ее проведению.

В июле 1930 г. на XV съезде ВКП(б) И.В. Сталин назвал округа "излишним средостением между областью и районом" и призвал их ликвидировать. Во второй половине 1934 г., уже после ликвидации округов, было принято решение о разукрупнении районов. Их число увеличилось в прежних границах РСФСР с 1847 на 15 июля 1934 г. до 2180 на 1 марта 1937 г., или прибавилось 333 района, рост составил 18%. Рост числа районов, как за счет их разукрупнения, так и за счет увеличения территории РСФСР (Тува, 1944 г., Калининградская обл. и Южно-Сахалинская обл., 1945 г.), продолжался вплоть до 1950 г. Тогда количество районов достигло своего максимума за весь период их существования - 2529 (прил. 18э[1]). После этого начался этап постепенного или выборочного укрупнения районов, и за 12 лет (с 1950 по 1961 г.) число районов сократилось на 562, или на 22%, в том числе передача Крыма Украине в 1954 г.

Таким образом, на начало 1962 г. в РСФСР было 1967 районов. Следует учесть, что вторая половина 1950-х гг., в послесталинский период, когда колхозники получили паспорта и могли беспрепятственно покинуть колхоз, - это период бурной урбанизации, массового перемещения избыточного сельского населения в города. Одновременно шел процесс повсеместной электрификации и телефонизации села, строительства дорог. Все указанное способствовало укрупнению районов.

Район конца 1950-х гг. уже значительно отличался от первых районов начала 1930-х гг. по техническому оснащению села, структуре сельхозпредприятий. Постоянно происходил процесс укрупнения колхозов и преобразования части колхозов в совхозы. Если до Великой Отечественной войны, на начало 1941 г., в РСФСР было

[1] Буквой "э" помечены приложения, размещенные в электронной версии монографии.

167 тыс. колхозов и 2,6 тыс. совхозов, то к 1969 г. число колхозов сократилось в 10,7 раза и составило 15,7 тыс., а совхозов увеличилось в 2,9 раза, достигнув 7,5 тыс. Таким образом, общее число сельхозпредприятий постепенно приближалось к числу сельсоветов, функции которых они частично брали на себя. Большая часть социально-культурных объектов и значительная часть жилья на селе строились и содержались колхозами и совхозами.

Изменилась численность населения и территориальная структура управления районом. Средняя численность населения района сократилась более чем на 20 тыс. чел.: с 52, 8 тыс. чел. в 1931 г. до 31,3 тыс. чел. в 1959 г., или в 1,7 раза. Среднее число сельсоветов в районе уменьшилось за тот же период более чем в 2,3 раза: с 27,3 (по другим данным - 30,2) до 11,6 (14,2). Для нас здесь важным моментом является переход через оптимальное число управляемых АТО - 19 и все большее отдаление от него. Однако при этом следует учитывать и тот факт, что район становился все менее чисто сельским. Кроме сельсоветов, в его составе постоянно росло число городского населения. Так, в том же 1959 г. число городов районного подчинения превысило 500, а поселков городского типа достигло почти 1500.

В целом же ситуация 1950-х - начала 1960-х гг. оправдывала укрупнение районов, способствуя удешевлению затрат на управление без ущерба его качества, включая эффективность оказания услуг населению и организациям.

И такую политику постепенного и выборочного укрупнения районов необходимо было проводить и далее. Но не случайно рассматриваемый этап руководства КПСС и страной Н.С. Хрущевым получил название "волюнтаризма". Головокружение от успехов и желание получить сразу и побольше экономии средств за счет одновременного сокращения многочисленных районных организаций, как и явный просчет в темпах дальнейшего обустройства села (прежде всего, дороги, транспорт, электрификация, телефонизация и радиофикация), привели к принятию необоснованного решения. Только за один 1962 г. число районов сократилось в 1,9 раза, или более чем на 900 - с 1967 до 1049.

Следует напомнить, что одновременно с резким укрупнением районов произошло разделение областных (краевых и АССР) органов власти и КПСС на "промышленные" и "сельскохозяйственные". Это, возможно, единственный в мире случай сознательного разрыва единства управления территорией.

Уже через год (на 1 января 1963 г.) возвратили почти сотню (95) из ликвидированных районов. А с отстранением Н.С. Хрущева от должностей в руководстве партии и правительстве в октябре 1964 г. обратный процесс разукрупнения районов начался повсеместно. Причем "обжегшись на молоке, стали дуть на воду": под давлением с мест стали постепенно возвращать прежние районы, доведя уже в постсоветский период их число до максимального уровня в начале 1997 г.

Таким образом, за 30 лет (с 1967 по 1996 г.), т.е. после первой массовой ликвидации последствий укрупнения районов в 1965-1966 гг., число районов увеличилось незначительно - с 1720 до 1869, или на 8,7% (прил. 18э). Но при этом следует учитывать, что за тот же период численность сельского населения, а именно оно составляет основную часть населения районов, сократилась с 51,5 млн. чел. (на 1 января 1966 г.) до 39,7 млн. чел. (на 1 января 1997 г.). Если исключить из указанного числа примерно 1 млн. чел. искусственного прироста сельского населения в результате административно-территориальных преобразований - перевод сотен поселков городского типа в сельские населенные пункты, то сокращение составит примерно 12,8 млн. чел., или 1/4. За обозначенные 30 лет произошли серьезные изменения в дорожном строительстве, обеспеченности населения и организаций транспортными средствами, средствами связи. Все это в совокупности с сокращением численности населения районов должно было способствовать их постепенному укрупнению, чего не произошло.

7.2. Современное состояние территориального устройства районов

За последнее десятилетие число районов стабилизировалось и практически не изменяется, за исключением образования или ликвидации одного-двух районов в год, и на 1 января 2008 г. в РФ насчитывалось 1868 районов[1] (табл. 19).

Больше всего районов насчитывает Центр - 300. А наименьшее количество районов - на Севере (80) и Северо-Западе (75).

[1] На 1 января 2009г. – 1869.

Таблица 19

Административные (муниципальные) районы России. Группировка по численности населения и экономическим районам на 1 января 2008 г., тыс. чел.

№ п/п	Численность населения	Всего по РФ	В том числе по экономическим районам										
			С	СЗ*	Ц	ВВ	ЦЧ	П	СК	У	ЗС	ВС	ДВ
1	Всего	1868	80	75	300	144	122	214	201	228	205	158	141
2	70 и более	99	-	4	29	6	5	1	46	3	4	-	1
3	50-70	118	3	5	18	6	10	11	41	10	6	7	1
4	40-50	126	4	4	18	7	9	22	21	17	10	10	4
5	35-40	94	4	3	12	5	10	16	16	9	6	7	6
6	30-35	153	5	2	13	13	11	19	20	33	17	10	10
7	25-30	196	9	5	17	14	12	30	18	39	20	17	15
8	20-25	277	17	9	30	24	25	33	14	49	38	25	13
9	15-20	307	16	17	37	26	21	50	14	35	52	24	15
10	10-15	307	12	17	71	34	19	29	7	25	39	25	29
11	До 10	191	10	9	55	9	-	3	4	8	13	33	47

* Здесь и далее вместе с Калининградской областью.

В среднем на один район приходится 28,8 тыс. чел. населения - наименьшая численность за всю историю. Напомним, что при завершении их повсеместного образования в 1931 г. в одном районе в среднем проживало 52,3 тыс. чел., в 1959 г., в период их постепенного укрупнения, предшествующего массовому укрупнению 1962 г., - 31,3 тыс. чел., в 1989 г. - 30,4 тыс. чел.

Но средняя численность населения еще не дает достаточного представления о его изменении, поэтому сгруппируем районы, сравнивая 1989 и 2008 гг. (табл. 20).

За 19 анализируемых лет произошла поляризация районов в группировке по численности населения. С 75 до 99, или почти на 1/3, увеличилось число самых многонаселенных районов РФ с численностью населения свыше 70 тыс. чел. Однако эта группа районов распределена по экономическим районам РФ крайне неравномерно. Так, на Северном Кавказе число крупнейших районов увеличилось более чем в 1,5 раза и составило 46, т.е. почти половину от общероссийского. На Центр приходится 29 районов - около 30%, причем большинство из них в Московской области. В то же время ни одного крупнейшего района нет на Севере и на Дальнем Востоке, и лишь по одному - в Поволжье и Восточной Сибири.

Таблица 20

Группировка по численности населения районов России в 1989 и 2008 гг., тыс. чел.

№ п/п	Численность населения	Число районов					
		17 января 1989 г.	%	1 января 2008 г.	%	Изменение за 1989-2007 гг.	2008 г., % к 1989 г.
1	Всего	1838	100	1868	100	30	102
2	70 и более	75	4,1	99	5,3	24	132
3	50-70	144	7,8	118	6,3	-26	82
4	40-50	181	9,8	126	6,7	-55	70
5	35-40	145	7,9	94	5,0	-51	65
6	30-35	197	10,7	153	8,2	-44	78
7	25-30	256	13,9	196	10,5	-60	77
8	20-25	269	14,6	277	14,8	8	103
9	15-20	328	17,8	307	16,4	-21	94
10	10-15	165	9,0	307	16,4	142	186
11	До 10	78	4,2	191	10,2	113	245

Если исключить группу с населением в 20-25 тыс. чел., то основная масса районов с населением от 15 тыс. до 70 тыс. чел., или 6 из 7 групп в указанном диапазоне, сократили свою численность на 257, или на 1/5 от первоначального. Зато резкое увеличение произошло в двух самых малонаселенных группах - менее 15 тыс. чел., число которых возросло более чем вдвое, а удельный вес двух групп самых малонаселенных районов увеличился с 13 до почти 27%. Общее число малонаселенных районов достигло 498, из них больше всего в Центре (126, или 1/4). На Дальнем Востоке таких районов 76, или свыше 15%, в Восточной Сибири 58, или почти 12%. В указанных экономических районах произошел и наибольший абсолютный прирост числа малонаселенных районов. Более чем двукратное увеличение числа малонаселенных районов произошло в семи экономических районах, наивысший относительный прирост в Центральном Черноземье - в 9,5 раза, в Поволжье -3,6 раза и на Севере - почти в 2,8 раза. И лишь на Северном Кавказе число малонаселенных районов с 1989 г. осталось без изменения.

Падает численность населения и в последние годы. Это можно проследить на следующем примере:

"Как это ни удивительно, но достаточно большое количество микроскопических по численности районов, которые, разумеется, не в состоянии обеспечить повседневную жизнь населения, выполнить функции его финансовой и юридической за-

щиты, находится даже не в малолюдных местностях Севера и Сибири, а в центральной России: так, только на территории современного Центрального федерального округа в Калужской области насчитывается 6 районов с численностью населения от 5 до 10 тыс. человек (данные 2002 г.), в Костромской - 11 таких районов, в Тверской - 8, в Ивановской - 3, в Смоленской - 3, в Орловской - 5, в Брянской - 2, в Рязанской - 2 и в Ярославской - 1"[1].

Таким образом, общее число районов с населением менее 10 тыс. чел. по указанным выше областям составляло 41, а через 5 лет, на начало 2008 г., их стало уже 55, причем среди них уже появились два района - Кировский и Людиновский Калужской области - с населением менее 5 тыс. чел. в каждом.

Теперь необходим анализ общей плотности населения, в том числе плотности сельского населения. В 1176, или в 63% всех районов России, плотность сельского населения уже менее 10 чел./км^2. А это значит, что они, по мнению некоторых ученых[2], перешли порог эффективности вложений в инфраструктуру, т.е. строительство и эксплуатация дорог, все виды транспортных перевозок, электро-, газоснабжение, радио- и телефонизация в них уже заведомо убыточные.

В числе районов с плотностью сельского населения менее 2 чел./км^2, ранее характерной только для Севера, Сибири и Дальнего Востока, 8 районов Центра (4 - Тверская, 3 - Костромская и 1 - Смоленская области), по 5 районов Волго-Вятки (4 - Кировская и 1 - Нижегородская области) и Урала (Пермский край - 2, Свердловская, Челябинская и Оренбургская области - по 1), 4 района Северо-Запада (3 в Новгородской области и 1 - Подпорожский Ленинградской области, в нем самая низкая из всех несеверных и неазиатских районов плотность сельского населения - 0,7 чел./км^2). Из перечисленных 22-х районов общая плотность населения у 21 района - менее 6-ти, а у 17 районов - менее 4-х чел./км^2.

Число районов с общей плотностью населения менее 10 чел./км^2 составляет по РФ 948, почти 51%, от 10 до 15 чел./км^2 - 291, или почти 16%, а вместе это уже 2/3 всех районов РФ.

В состав районов входит 23,3 тыс. сельских администраций, 481 город районного подчинения (из 493 по РФ) и 1216 пгт (из 1359 по РФ). В среднем на один район приходится: 12,5 сельских администрат-

---

[1] *Усягин А.В., Шишков М.К.* Территориальное управление в России... 2006. (930; 6.1.1. Проблемы территориального управления в России / А.В. Усягин)

[2] *Корнекова С.Ю., Семенов С.П.* Социально-экономическая география. СПб., 2001. (138)

раций, 0,26 города районного подчинения и 0,65 пгт 13,4 АТО, что по отношению к оптимальному уровню (19) составляет примерно 0,7.

По методике, примененной нами в 1999 г.[1], где поселок городского типа приравнивался к 3 сельским администрациям, а город районного подчинения - к 10, т.е. 1:3:10, условное число АТО составляет 17,1, что очень близко к оптимальному - 0,9.

При этом еще раз следует напомнить, что число сельских администраций уже не отражает реальной действительности. Они трансформировались в соответствии с ФЗ № 131 в сельские поселения, учет которых по районам не ведется, и всего насчитывается на 1 января 2008 г. почти 20 тыс., что на 3,5 тыс., или на 17%, меньше числа сельских администраций на ту же дату (прил. 1 и прил. 2).

Обратимся к более подробному анализу числа сельских администраций по районам (табл. 21).

Таблица 21

Распределение районов России по числу сельских администраций на 1 января 2008 г.*

№ п/п	Отношение к оптимальному числу сельских администраций в районе	Значение	Количество	Процент
1	Отсутствие данного явления (-)	0	22	1,2
2	Меньше нижней границы оптимальности	1-6	372	19,9
3	Значительно ниже оптимального	7-12	757	40,5
4	Ниже оптимального	13-18	460	24,6
5	Оптимальное	19	42	2,2
6	Выше оптимального	20-28	127	6,8
7	Значительно выше оптимального	29-37	14	0,7
8	Выше верхней границы оптимальности	Более 37	1	0,1
9	Отсутствие сведений	…	73	3,9
	Итого		1868	100,0

* *Шишков М.К., Кормушин М.Ю.* Вся Россия. 2003-2009. (9)

Из табл. 21 видно, что 1/5 всех районов РФ имеют число сельских администраций, как основных видов подведомственных АТО, менее 7, или ниже минимального уровня оптимальности в территориальном управлении, а еще 2/5 - от 7 до 12, или значительно ниже оп-

[1] *Шишков М.К.* Проблемы совершенствования административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации... 1999. (555; 3.3)

тимального значения (19). Число сельских администраций, значительно превышающих оптимальный уровень, невелико - всего 14, или 0,7%. И всего один район РФ имеет максимальное число сельских администраций (42), который выше верхнего предела оптимальности (37) - это Хасавюртовский район Дагестана.

Малоизученной является классификация районов по типам райцентров (табл. 22). Печатных публикаций на эту тему в постсоветский период нами до сих пор не выявлено, есть только один электронный ресурс, учитывающий данную классификацию[1].

Таблица 22

Группировка районов РФ по типам вышестоящего центра, число районов на начало года

№ п/п	Тип вышестоящего центра	Годы			Анализ 2008 г.		
		1989	2006	2008	Уд. вес, %	2008-1989 гг.	% к 1989 г.
1	Всего	1838	1866	1868	100	30	101,6
2	Город регионального подчинения	383	338	342	18,3	-41	89,3
3	Город районного подчинения	340	403	401	21,5	61	117,9
4	Поселок городского типа	539	434	440	23,6	-99	81,6
5	Сельский населенный пункт	576	691	685	36,7	109	118,9

Анализ табл. 22 свидетельствует о двух направлениях в изменении типа райцентров. Во-первых, произошло увеличение числа райцентров - городов районного подчинения - на 61, или почти на 18%, при сокращении числа райцентров - городов регионального подчинения на 41, или почти на 11%.

Порайонное сравнение показывает, что за рассматриваемый период сократилось число райцентров - городов регионального подчинения на 71. Наибольшее число вхождений райцентров - городов регионального подчинения в состав районов произошло в Московской (29), Нижегородской (8), Смоленской (5) и Воронежской (4) областях. На них приходится 2/3 всех случаев объединения городов регио-

[1] *Говоренкова Т.М., Жуков А.И.* Россия. Федеративное устройство... 2000. (905)

нального подчинения - райцентров с районами. Причем в трех из указанных областей, кроме Смоленской, это является уже следствием преобразований по муниципальной реформе по ФЗ № 131.

Можно привести много аналогичных примеров и по другим регионам, которые, однако, не внесли соответствующих поправок в свои региональные законы по АТУ и не сообщили о них в органы Росстата. Поэтому, на что мы уже обращали внимание, данные по АТУ в соответствии с классификатором ОКАТО, которыми мы руководствуемся, не совпадают с данными классификатора ОКТМО - по территориальной системе муниципальных образований.

За рассматриваемый период было также 30 случаев выделения райцентров - городов районного подчинения из состава районов в самостоятельные города регионального подчинения. Это происходило в Башкирии (7 случаев), Татарстане и Челябинской области (по 3 раза), в Краснодарском крае и Тюменской области (дважды), а также в других регионах.

Следствием массовой деурбанизации, преобразовании поселков городского типа в сельские населенные пункты, явилось сокращение числа поселков городского типа - райцентров почти на сотню, или на 18%. Число райцентров - сельских населенных пунктов увеличилось на 109, или почти на 19%. И этот процесс является однозначно отрицательным.

Еще в 60-70-е гг. прошлого века в трудах советских ученых - экономико-географов отмечалась как положительная тенденция урбанизации районов, когда увеличивалась доля городского населения в районах, а села-райцентры постепенно повышали свой статус до поселков городского типа и даже городов. И это была естественная эволюционная тенденция. За последние 20 лет данный процесс повернулся вспять, что является необычным в истории не только нашей страны, но и мира в целом.

Теперь обратимся еще к двум видам классификации районов России, до сих пор нам не встречавшимся. Имеется в виду классификация райцентров по удаленности от ближайшей железнодорожной станции и от регионального центра (табл. 23)

Анализ табл. 23 подтверждает ожидаемую закономерность: чем крупнее райцентр, тем ближе расположен он к своему региональному центру и к ближайшей железнодорожной станции. Более отчетливо это проявляется в отношении железной дороги, потому что города-райцентры, как правило, все-таки удалены на значительные расстояния от своего регионального центра, так как сам региональный центр

также может выполнять функции райцентра, что имело место в 36 регионах из 84-х (на 1 января 2006 г.).

Таблица 23

Группировка районов России по типам райцентров и их удаленности от регионального центра и от ближайшей железнодорожной станции (число райцентров на начало 2008 г.)*

№ п/п	Группировка по расстояниям	Всего	Город регионального подчинения	Город районного подчинения	Поселок городского типа	Сельский населенный пункт
	Всего	1868	342	401	440	685
Расстояние до регионального центра, км						
1	0-5	42	39	0	1	2
2	6-25	50	7	13	11	19
3	26-50	133	26	31	35	41
4	51-100	339	48	86	99	106
5	101-300	885	149	181	198	357
6	>300	355	63	57	82	153
7	Нет данных	64	10	33	14	7
8	Среднее	205	182	187	220	232
Расстояния до ближайшей железнодорожной станции, км						
12	0-5	861	276	230	218	137
13	6-25	209	21	39	53	96
14	26-50	203	12	36	36	119
15	51-100	241	7	31	57	146
16	101-300	158	7	17	27	107
17	>300	55	7	7	8	33
18	Нет данных	141	12	41	41	47
19	Среднее	44,8	20,4	34,5	40,8	83,4

* Рассчитано по: *Шишков М.К., Кормушин М.Ю.* Вся Россия. 2003-2009. (9)

Следует отметить, что указанный выше анализ из-за значительных отличий в территории регионов было бы корректнее провести в разрезе экономических районов. Тем не менее, общая закономерность прослеживается несомненно верно. Так, если райцентр - город регионального подчинения удален от ближайшей железнодорожной станции на 20 км, то город районного подчинения - уже в 1,7 раза больше (почти на 35 км), поселок городского типа - вдвое больше

(более 40 км), а сельский населенный пункт - в 4 раза больше (на 83 км).

Анализ современного состояния административных (муниципальных) районов РФ завершим выдержками из работы Е.Е. Лейзеровича по микрорайонированию. Этой темой автор занимается более 30 лет, являясь признанным специалистом в данном вопросе. Однако следует обратить внимание, что у Лейзеровича микрорайон - это территория, во-первых, покрывающая всю страну полностью, включает территорию не только районов, но и всех городов. Во-вторых, его микрорайон, как правило, больше чем один административный район, но меньше, чем один регион. То есть он находится между регионом и районом (по нашей классификации, между мезо- и микрорайоном).

"Выделенные на первой стадии микрорайонирования зоны хозяйственного тяготения крупных, больших и средних городов - это территории, с которыми эти города связаны через систему местных центров, районных и межселенных…

Особенностью поясов непосредственного тяготения являются массовые поездки населения на работу в город-центр и встречные поездки на работу из этого города. Из поясов формирующего влияния уже немногие ездят на работу в город-центр, но отсюда часты культурно-бытовые поездки в этот город в выходные дни. Рациональна поставка из этих поясов в город-центр тех видов сельскохозяйственной продукции, которые плохо выдерживают дальние перевозки. Для поясов экономического влияния… преобладают деловые поездки и материальные связи. Как правило, эти пояса снабжаются строительными материалами и многими другими товарами широкого потребления через оптовые базы, расположенные в городе-центре.

…можно сделать вывод, что в среднероссийских условиях пояс непосредственного тяготения, который обычно называют пригородной зоной, в зависимости от величины городов (от средних до крупнейших) распространяется на 25-45 км от города-центра, пояс формирующего влияния заканчивается на расстоянии 40-75 км от города-центра, пояс экономического влияния - на расстоянии 40-175 км. Исходя из вышеприведенных радиусов расчетная площадь районов непосредственного тяготения может составлять от 2 до 4 тыс. км^2, площадь районов формирующего влияния распространяется на 5-19 тыс. км^2, а районов экономического влияния - на 50-100 тыс. км^2"[1].

В этой информации для нас важно, прежде всего, выделение пояса непосредственного тяготения центра - расстояние в 25-45 км и площадь в 2-4 тыс. км^2 - это типичный район европейской части РФ и наиболее заселенных частей юга Сибири и Дальнего Востока. Достаточно сказать, что в указанных пределах по территории находится 576 районов РФ, или около 1/3 от их общего числа. Менее 2 тыс. км^2 имеют 778 районов (более 40%), в том числе менее 1 тыс. км^2 - 219, а

[1] *Лейзерович Е.Е.* Типология местностей России (экономические микрорайоны России: сетка и типология) // Соц. реальность. 2007. № 7. (945)

свыше 4 тыс. км^2 - 492 района РФ (свыше 1/4). На средний показатель по площади района РФ в 8,1 тыс. км^2 сильное влияние оказывают крупные по территории районы Севера, Сибири, Дальнего Востока. Так, общее число районов, превышающих указанное среднее значение, составляет по РФ всего 249, или 13%.

Далее следует отметить, что 213 из 498 малонаселенных районов РФ с населением менее 15 тыс. чел. имеют территорию менее 2 тыс. км^2. Из них по типам райцентров: город регионального подчинения - 21, город районного подчинения - 22 (по 10% каждый), поселок городского типа - 74 (35%) и сельский населенный пункт - 95 (45%). Таким образом, наибольшее число малонаселенных и небольших по территории районов имеют своими центрами сельские населенные пункты, а вместе с райцентрами - поселками городского типа они составляют 4/5 таких районов.

7.3. Проблемы и перспективы территориального устройства районов

На основании вышесказанного можно выделить основные проблемы районов на современном этапе и определить перспективные направления их развития.

1. Районы РФ имеют самую низкую за всю их 80-летнюю историю среднюю численность населения - 28 тыс. чел., которая будет сокращаться в будущем по всем существующим прогнозам.

2. Наряду с численностью сокращается и плотность населения большинства районов. Около 2/3 всех районов России имеют плотность сельского населения уже менее 10 чел./км^2, т.е. перешли порог эффективности вложений в инфраструктуру, которая в них является заведомо убыточной. Число районов с общей плотностью населения менее 10 чел./км^2 составляет более половины, а до 15 чел./км^2 - 2/3 всех районов РФ.

3. Большинство, или свыше 60%, районов РФ значительно "недогружены" с точки зрения оптимального числа нижестоящих АТО по числу входящих в них сельских администраций.

4. Анализ районов по типам райцентров показал, что произошла смена тенденции всех предшествующих десятилетий - с естественной урбанизации на противоестественную дезурбанизацию районов, при увеличении на 109 числа райцентров - сельских населенных пунктов - с 31% в 1989 г. до почти 37% в 2008 г.

5. Наблюдается устойчивая связь между типом райцентра и удаленностью его от железной дороги: чем крупнее райцентр, тем он ближе к железной дороге, а на уровне райцентров - малых городов, поселков городского типа и сел - та же тенденция по отношению к региональному центру.

6. За последние несколько лет, по результатам муниципальной реформы по ФЗ № 131, наметилась положительная тенденция к слиянию городов регионального подчинения - райцентров с районами, что пока зафиксировано официальной статистикой далеко не по всем регионам.

Произведенный выше ретроспективный анализ районов РФ с момента их создания и анализ их современного положения, как и наши предыдущие исследования[1], однозначно свидетельствуют о необходимости подготовки административно-территориальной реформы не только на уровне макро- и мезорегионов, но и на уровне микрорегионов - городов регионального подчинения и административных (муниципальных) районов.

Указанная реформа должна происходить в двух направлениях:

1) общее сокращение числа районов;

2) повышение числа и удельного веса городов районного подчинения - райцентров при снижении числа и удельного веса остальных трех типов райцентров, и прежде всего, райцентров - сельских населенных пунктов.

Теперь следует подробно обосновать выдвинутый нами тезис. Вся нынешняя система расселения РФ не нуждается в коренных изменениях. Основные звенья этой системы: макро-, мезо- и микрорегионы (районы) - уже давно и прочно сформированы. Менять их все или даже большую их часть не нужно и невозможно одновременно.

Две реформы АТР в прошлом веке это подтверждают. Во-первых, отказ от одного из звеньев в цепочке АТО в 1930 г. - от округов - привел (1934-1954 гг.) к постепенному распаду только что сложившейся системы крупных краев и областей, создав проблемы как на макроуровне, так и внутри регионов, которые еще предстоит решать. Во-вторых, "кавалерийская атака" 1962 г. разовому почти двукратному сокращению районов при Н.С. Хрущеве после нескольких лет постепенного выборочного их укрупнения. Недостатки второго

---

[1] *Шишков М.К.* Проблемы совершенствования административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации... 1999. (555); *Он же.* Административно-территориальное устройство и территориальные основы местного самоуправления... 2004. (677)

примера были быстро устранены, но был сделан крен в противоположную сторону. Число городов регионального подчинения и районов постепенно росло, несмотря на сокращавшееся в последних население. И остановившийся процесс роста числа районов в последнее десятилетие уже не в состоянии даже приостановить общее падение демографического потенциала районов.

В тему нашего исследования не входит возрастной анализ населения, но это и так очевидно: в районах сокращается общая численность населения, но еще быстрее сокращается число детей и трудоспособного населения и, соответственно, растет доля населения нетрудоспособного.

Перейдя к рынку и стремясь сделать все, как "там", "у них", это удалось, прежде всего, в Москве и крупных городах. И удалось не в последнюю очередь потому, что улучшение жизни в отдельно взятых городах сначала, в 1990-е гг., происходило напрямую за счет ухудшения жизни на большей части территории и большей части населения страны. С 1999 по 2008 г. положение существенно изменилось, так как лучше стало жить всем в РФ, но далеко не одинаково лучше. Разрыв в уровне жизни самых богатых, которые и проживают в самых больших городах, и самых бедных, которые живут везде, но в больших городах их относительно всего населения меньше, не сокращается, а продолжает расти.

При советской власти в газете "Правда" была рубрика: "Долг перед полем". Так вот этот "долг" сейчас нужно расширить: перед всеми малыми и средними городами, поселками городского типа и селом. И этот "долг" растет, и его придется рано или поздно отдавать.

Сравнивая повседневно российскую жизнь с развитыми странами мира, имея в виду, прежде всего, Северную Америку и Западную Европу, а также Японию, и пытаясь улучшить ситуацию в том или ином вопросе, мы часто забываем о природных и геополитических особенностях России, которые накладывают сильнейший отпечаток на сам характер, ментальность россиянина. Об этом очень наглядно, хотя в целом и не бесспорно[1], написано А. Паршевым в нашумевшей лет 10 назад книге "Почему Россия не Америка"[2].

---

[1] Вот один из примеров несогласия с Паршевым, полученный автором в личной переписке: "В Канаде в прерии (провинции Манитоба, Альберта, Саскачеван) климат как в Восточной Сибири (морозы - 40 - обычное дело), до моря - "три года скакать". Плотность населения невелика, тем не менее, по уровню экономики и инфраструктуры - с российской глубинкой не сравнить".

[2] *Паршев А.П.* Почему Россия не Америка. М., 1999.

Россию от Западной Европы и США отличает, прежде всего, резко континентальный климат, который приводит к сокращению вегетационного периода с севера - северо-запада на юг - восток-восток. Это коррелирует или соответственно уменьшает плотность населения, а также сеть дорог и других коммуникаций. Короче говоря, главные наши особенности - холодный климат с резко выраженной сезонностью сельского хозяйства и огромные малозаселенные просторы, а при низкой плотности населения заведомо убыточна вся инфраструктура, без которой и сельское хозяйство убыточно.

И если на протяжении веков данная проблема постепенно уменьшалась за счет роста урбанизации, то в последние 20 лет она начинает усиливаться, как абсолютно, так и относительно. Возвращаясь к критической величине по плотности сельского населения в 10 чел./км^2, можно соглашаться и спорить с этим одновременно. Здесь все зависит от двух факторов: производительности труда и близости города к этой самой сельской местности. И оба фактора связаны. Чем ближе село к городу, тем выше там производительность труда и не страшен даже низкий показатель по плотности сельского населения. Причем город нужен не формальный, по статусу, а реальный, с качественно иными, чем на селе, условиями труда и быта. И, к сожалению, многие из 450 наших малых городов (районного подчинения) и большинство из 1359 пгт по большому счету городом назвать трудно, а все 620 сельских населенных пунктов - райцентров тем более.

Вспоминается статья главы администрации Ермаковского района Красноярского края:

"А они (федеральные структуры в районе. - *М.Ш.*) еще какую моду взяли в последнее время? Уводить головные организации из такой глубинки, как наша. Ермаковский район раскинулся на площади 17 тысяч квадратных километров. Он вдвое больше соседнего Шушенского. Но там сегодня сосредоточилась "головка" почти всех федеральных служб, а их у нас одни филиалы. Это создает массу неудобств, особенно жителям отдаленных селений. Скажем, понадобилось пенсионеру-инвалиду из таежного села Усинского установить телефон. Едет он за 200 километров в свой райцентр Ермаковское. Но здесь ему говорят, что у нас теперь только участок связи, придется за подписью начальника ехать в Шушенское (19 тыс. жителей, 28-й по населению пгт в России. - *М.Ш.*). И вот старик пилит на перекладных еще 50 верст. Приезжает в Шушенское, а начальника на месте нет, срочно вызвали на совещание...

Пожарная служба тоже в Шушенском. Поговаривают, что и налоговую туда переведут, нам филиальчики оставят. *Мы понимаем, что чиновникам там комфортнее - асфальт, горячая вода, другие удобства* (курсив наш. - *М.Ш.*) Но пусть и они

нас поймут: централизация служб добивает наш район. Люди разъезжаются. Хозяйства хиреют. И виноваты в этом низовые госслужбы - предполагаемая опора властной вертикали. Не парадокс ли?"[1]

Главное для нас в этой цитате выделено курсивом. Не только чиновникам, но и любому высококлассному специалисту, скажем, программисту, специалистам по наладке сложной бытовой техники и автомашин-иномарок, преподавателям профессиональных учебных заведений, врачам узких специальностей, высококлассным менеджерам предприятий и др., действительно комфортнее в городских условиях, с асфальтом и горячей водой. А без таких специалистов нормальная жизнь небольшого города и целого района невозможна уже сейчас, а нужно думать и о будущем.

Сегодня в РФ почти 2100 стадионов с трибунами на 1500 мест и более. И иметь такой стадион в каждом райцентре совсем не роскошь. Но не только в сельских райцентрах, но и во многих малых городах и поселках городского типа таких стадионов нет.

В США при каждой школе есть минибассейн, а всего, по довольно устаревшим данным начала 1990-х гг., бассейнов там 270 тыс. И это не роскошь: по советским госстроевским нормам в городах должен быть 1 бассейн на 30 тыс. жителей. В среднем районе как раз около 30 тыс. и есть. Так разве жителям сельской местности, малых городов и поселков городского типа не нужно уметь плавать и быть здоровыми круглый год? Фактически в России более 3200 плавательных бассейнов, в том числе почти 2800 крытых. За 1995-2006 гг. число бассейнов увеличилось на 37%, а крытых почти в 1,5 раза[2]. Только вот без городских условий: центрального водопровода, отопления и канализации - даже 20-метровый бассейн работать не сможет[3].

Можно и дальше продолжать приводить примеры, которые доказывают, что от каждого сельского населенного пункта в радиусе, как правило, до 50-100 км, кроме районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к ним, должен быть пусть небольшой, но настоящий город. И не только по степени благоустройства, но и по возможности

---

[1] *Роговой В.* Надо срочно исправлять грубейшую ошибку. А пока нам не дают "самоуправляться" // Российская Федерация сегодня. 2001. № 17. С. 60-61. (292)

[2] Здравоохранение в России, 2007 / Росстат. Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/regl/b07_34.

[3] *Каменев Д.* Остановка "Бассейн", следующая - "Больница". Режим доступа: http://www.ug.ru/97.12/t19_1.htm.

выбора места работы. То есть там не должно доминировать одно-два предприятия. Иначе не будет конкуренции за кадры, если людям больше некуда пойти работать, а в случае остановки предприятия, весь город может остаться без работы.

Сделать это, конечно, не просто. Нужно знать реальные райцентры России: малые и средние города, поселки городского типа и села. Вот, например, один из крупнейших поселков городского типа Поволжья - Безенчук Самарской области (23 тыс. жителей, 10-е место среди поселков городского типа РФ): к чему он ближе - к городу или к селу? Есть явные признаки и того и другого. Или же один из крупнейших в Западной Сибири поселок городского типа Тальменка Алтайского края (20 тыс. жителей, 19-е место в РФ). Поэтому переделать поселок городского типа или крупное село в настоящий, пусть и небольшой, город далеко не просто, а может быть и не всегда нужно.

Также не нужно оставлять все районы в РФ, но нужно предоставить выбор, прежде всего, жителям райцентров, да и всего района. Райцентр может остаться по-прежнему патриархальным городком или поселком городского типа, но утратит статус райцентра и города одновременно. А может сохранить этот статус и постоянно закреплять его, приобретая все более городской облик: строя новые и расширяя действующие предприятия, жилые дома и объекты социальной сферы. И еще не известно, что для коренных жителей будет лучше. Вместе с новыми рабочими местами в городок приедут и новые люди, которые будут составлять конкуренцию местному населению. А где взять лишние кадры для малых городов-райцентров? Нужно сдерживать рост крупных и, прежде всего, крупнейших городов-мегаполисов, но этого будет недостаточно. Необходимо будет привлекать избыточное население из северокавказских республик РФ, из других бывших союзных республик СССР, а также из дальнего зарубежья, т.е. поток трудовой миграции в РФ должен быть в корне перестроен.

Что для этого нужно? Изменить налоговую систему, которая стимулировала бы развитие производства там, где дешевле ресурсы. В малых и средних городах и поселках городского типа и недвижимость, и земля гораздо дешевле. По рыночным ценам. Налоги же платят, к сожалению, не по ним. И прогрессивная шкала явно недостаточна, а по налогу с физических лиц ее нет совсем.

"Транспортная недоступность обрекает людей на жизнь "второго сорта", которая приводит их к неконкурентоспособности (по уровню образования, квалификации, здоровья, культуры и т.п.)"[1].

Город, доступный для села в пределах часа, это уже совсем другое дело. Не так страшна сезонность сельскохозяйственного труда. Уже через 15-20 лет после распада социалистической системы начинаешь понимать, что в системе шефской связи города и села было что-то рациональное. Только все должно быть в разумных пределах. Наверное, "гонять" в село за сотни километров инженеров НИИ для выполнения неквалифицированных работ или перебирать овощи в овощехранилище действительно неразумно.

Но почему жителю райцентра, работающему, к примеру, за станком или за компьютером, на два месяца в году не сесть за штурвал комбайна, рычаги трактора или руль грузовика? Причем при смене места работы, возможно, и не придется менять место жительства, а возвращаться каждый день домой, в город. И наоборот, сельский житель-механизатор в межсезонье может работать в городе, в городской котельной, слесарем-сантехником, охранником и т.п. Именно за счет такой "взаимовыручки" и получается, что пригородные сельхозпредприятия в целом по России более или менее рентабельны, а чем дальше от города, тем все более убыточны.

Близость города и села дает еще одну существенную выгоду: не нужно за сотни километров везти в город молоко, мясо, овощи и фрукты, чтобы затем на вырученные деньги приобрести колбасу, йогурт или сок, жить по принципу "где родился (в смысле произведен), там и пригодился". Естественно, не все так просто. Бананы, к примеру, у нас не вырастут, как бы близко от города ни пытались это сделать.

Таким образом, нужна маятниковая миграция "райцентр-город - периферия-село". Как круглый год в обе стороны, так и по сезонам: летом - в село, зимой - в город. Для этого необходимо иметь не только город и село, но и дороги между ними. Когда говорят о российских дорогах, то обычно вместе с ними вспоминают и про дураков. Вспоминаются услышанные 30 лет назад слова председателя сельсовета на Алтае: "В деревне остались дураки, да пьяницы". И так и будет, если не будет дорог. Только у нас почему-то очень "типовые"

---

[1] *Бугроменко В.Н.* Транспортная дискриминация населения: пути решения проблемы. Режим доступа: http://www.geogracom.ru/discnas.htm. (1061) См. также: *Бугроменко В.Н.* Транспорт в территориальных системах. М., 1987. (1062)

представления о дорогах: обязательно асфальт и ширина чем больше, тем лучше. Приведем пример. Проехав по новенькой дороге, мы спросили: "Наверное, построена недавно - год-два назад?" "Нет, - ответили нам, - уже примерно лет 10-12". "Тогда почему она как новая?" - недоумевали мы. "Да потому что по ней никто не ездит" - таков был ответ. И если посмотреть, куда ведет та дорога, то с этим легко согласиться (прил. 42э).

Так вот, в США, которым мы так завидуем, абсолютное большинство дорог - не асфальтовые, как мы думаем[1]. Асфальт нужен на трассах и в городах, где большие потоки, а для соединения мест жительства фермеров с городами и по полям достаточно и песчанно-гравийных. Естественно, за ними нужен уход.

Мы гордимся тем, что железные дороги в России имеют более широкую колею, чем в Европе и Америке, а это дает возможность перевозить одновременно больше грузов и пассажиров. Но есть еще и узкоколейные железные дороги, вдвое меньше обычной - 750 мм. Когда-то в России, как и в других странах, их было достаточно много, но постепенно их число сошло практически на нет. Но широкая колея, как КАМАЗ или большегрузный трейлер при автоперевозках, далеко не везде выгодна.

Несколько лет назад в журнале "ЭКО" была опубликована статья о преимуществах узкоколейных дорог перед обычной железной дорогой и перед автомобильными перевозками[2]. Речь шла о перевозках массовых грузов (леса, зерна, щебня и т.п.), а также пассажиров между райцентрами или от них до дорог с широкой колеей.

Теперь вспомним о связи райцентра с близостью к железной дороге - чем меньше население райцентра, тем удаленнее он от железной дороги. Но протянуть к каждому райцентру железную дорогу явно невыгодно! И не надо к каждому - число райцентров должно сократиться примерно на 20-25%. Не сразу, конечно, чтобы не получилось "как всегда". Но и к каждому оставшемуся райцентру строить обычную железную дорогу наверняка тоже ни к чему. Но вот узкоколейку… Нет, не сразу строить! А сначала просчитать как следует. И уж если за них браться, то всерьез. Тогда и выгода будет. Вспомним опять Америку: там железные дороги, хотя по протяженности боль-

---

[1] *Кудрявцев М., Миров А., Скорынин Р.* Как стать "Америкой", оставаясь Россией: путь к процветанию: В 2 т. М., 2006.

[2] *Фарков А.Г.* В добрый путь, узкоколейка! // ЭКО. 2000. № 7. С. 118-125. (305)

ше, чем в РФ, но по перевозкам грузов и пассажиров их далеко обходит автотранспорт. Здесь постарались автомобильные магнаты: конкурентов загнали в угол. Поэтому для развития конкуренции как со "старшим братом" - железной дорогой с обычной, широкой колеей, так и с автотранспортом, на наших российских просторах еще один вид транспорта может оказаться очень кстати. И не только на междугородних перевозках, но и внутри городов, особенно малых и средних, - свой трамвай, только по узкоколейке.

Что делать с ликвидируемыми райцентрами? Это один из главных вопросов в реформе АТУ на районном уровне. "Обжегшись на молоке" в эпоху "волюнтаризма" - массовом укрупнении районов - до сих пор "дуем на воду", т.е. при малейшем упоминании о возможности укрупнения районов вспоминаем о негативных примерах той поры: запустении бывших райцентров.

В данной связи нужна целая программа, включающая в себя систему компенсационных мер в ликвидируемых райцентрах: примерно 700 сокращаемых государственных, муниципальных служащих и рабочих (водители, уборщицы, сторожа). В начале 1960-х гг., при хрущевском укрупнении районов, а также в целом при реализации программы ликвидации неперспективных сел, уезжали прямиком в региональный центр и другие крупные города. Поэтому нужны меры по перемещению одних и по переподготовке других, чтобы высвобождаемые кадры разъезжались прежде всего в другие райцентры. Нужна система подоходных налогов (недвижимость и земля от рыночной стоимости, с доходов физических лиц).

Кроме того, возможны льготы на инвестиции - меры, описываемые Н.К. Попадюком[1], только наоборот - не для будущих административных центров макрорайонов, а для ликвидируемых центров третьего уровня - микрорайонов - административных (муниципальных) районов.

Один из примеров - колонии-поселения за финансовые нарушения, дорожно-транспортные происшествия и т.д. Продумать возможность строительства дорог-узкоколеек, о чем говорилось выше.

Но в целом ликвидируемые райцентры должны остаться вне системы новых урбанизированных центров, т.е. не только села-

---

[1] *Попадюк Н.К.* Система административно-территориальной реформы как реформа "территории" Административной системы. 2003. (493); *Он же.* Административно-территориальная реформа и региональная политика в решении задач социокультурной проблематики страны. 2003. (494)

райцентры, но и города районного подчинения и поселки городского типа при утрате статуса райцентра, как правило, должны терять и городской статус. То есть нужно учитывать весьма затратную, особенно на первом этапе, реконструкцию райцентров для придания им подлинно городского вида, где главным вопросом будут хозяйственно-бытовая, промышленная и ливневая канализации. Проблему водопровода и отопления на современном этапе можно решить и локально. А вот канализация в городе, пусть и небольшом, необходима, как правило, общегородская. А на выгребах получается система "ни к селу, ни к городу".

Таким образом, реформа АТУ на микроуровне должна быть противоположна Программе КПСС эпохи "строительства коммунизма", которая была направлена на "стирание различий между городом и деревней", что фактически привело к строительству на селе многоквартирных и особенно многоэтажных домов "со всеми неудобствами", пародии на городское благоустроенное жилье (прил. 43э). Это типичная картина малых городов, поселков городского типа и крупных сел России. Село должно оставаться селом с его главным достоинством перед городом - домом на своей земле с приусадебным участком. При этом ликвидировать повсеместно главный сельский недостаток - отсутствие городских удобств в доме и асфальта с ливневкой на улице - это задача, как минимум, второй половины XXI в.

7.4. Анализ территориального устройства в сельской местности

7.4.1. Современное состояние сельского расселения

В настоящее время в РФ насчитывается более 150 тыс. сельских населенных пунктов (снп), в которых проживает 38 млн. чел.

Выделяются две основные формы сельского расселения: 1) групповое расселение, когда дома сельских жителей расположены рядом друг с другом и образуют компактные поселения (деревни, села и др.); 2) рассеянное расселение, когда дома сельских жителей расположены отдельно друг от друга, каждый на своем земельном участке. После отмены крепостного права и общинного землевладения такая форма стала развиваться и во многих европейских странах за счет переселения крестьян из деревень на свои земельные участки (хутора).

Следует иметь в виду, что в России отсутствует исчерпывающий перечень видов (типов) сельских населенных пунктов, как и общепризнанные критерии по отличию их разных видов друг от друга[1].

Так же как и по городам, с 2004 г. отсутствует законодательно утвержденная классификация сельских населенных пунктов в зависимости от численности населения. В прежней редакции Градостроительного Кодекса РФ была зафиксирована следующая классификация:

"крупные сельские поселения (численность населения свыше 5 тысяч человек);

большие сельские поселения (численность населения от 1 тысячи до 5 тысяч человек);

средние сельские поселения (численность населения от 200 человек до 1 тысячи человек);

малые сельские поселения (численность населения менее 200 человек)"[2].

Следует отметить, что данная классификация не могла быть одинаково пригодна для всех экономических районов и систем расселения, что наглядно видно по табл. 24.

Таблица 24

Сельские населенные пункты России. Группировка по численности населения и экономическим районам по данным переписи населения на 9 октября 2002 г., чел.

№ п/п	Численность населения	Всего по РФ	В том числе по экономическим районам										
			С	СЗ	Ц	ВВ	ЦЧ	П	СК	У	ЗС	ВС	ДВ
1	Всего	155289	13637	16173	50794	14058	9560	10815	7441	16634	8231	5167	2779
2	5001 и более	807	14	9	35	16	34	60	366	97	100	38	38
3	2001-5000	2093	66	80	233	77	171	199	661	191	193	127	95
4	1001-2000	5182	147	169	545	269	387	686	1008	597	702	425	247
5	501-1000	10836	327	255	1195	788	982	1666	1154	1791	1316	797	565
6	201-500	20475	771	631	3371	1955	1695	2601	1714	3724	2083	1255	675
7	11-200	68807	5352	7358	23682	6778	5047	4537	2231	7694	3207	2097	824
8	10 и менее	34003	4648	5997	15986	2880	895	752	165	1772	431	297	180
9	Без населения	13086	2312	1674	5747	1295	349	314	142	768	199	131	155

[1] См. об этом в п. 3.5.2. Проблемы в терминах и понятиях населенных пунктов.

[2] Статья 5 "Типы поселений Российской Федерации" недействующей редакции утратившего силу Градостроительного кодекса РФ. 1998. (96)

Из представленных в табл. 24 восьми групп сельских населенных пунктов (включая "без населения") самой многочисленной в РФ является группа с численностью населения от 11 до 200 чел. В ней 44% всех снп РФ, которые наряду с еще более малочисленными группами и группой "без населения" составляют основу расселения в Нечерноземной зоне РФ. Это Северо-Запад, Север (южнее Полярного круга), Центр, Волго-Вятка и северная половина Урала.

Одна треть всех сельских населенных пунктов России расположены в Центре, хотя по численности сельского населения на него приходится менее 12%. Центр РФ в несколько раз превышает любой другой экономический район как по общему числу сельских населенных пунктов (в 3,1 раза больше, чем во втором по РФ Урале), так и по числу двух самых малочисленных групп и группы "без населения".

Северный Кавказ также радикально отличается от всех остальных экономических районов самой крупноселенной системой расселения - уверенно лидируя по числу трех самых крупных по численности групп с населением от 1 тыс. чел. и выше.

Урал занимает передовые позиции в средней "нише" - двух группах с числом жителей от 200 до 1 тыс. жителей.

В среднестатистическом сельском населенном пункте России проживает 250 чел. (из расчета на 1 января 2006 г.).

Главное отличие сельских поселений от городских - занятие их жителей преимущественно сельским хозяйством. В действительности в современной России сельским хозяйством занимается лишь 55% сельского населения, остальные 45% работают в "городских" отраслях экономики. При этом доля занятых в сфере обслуживания в сельской местности России значительно меньше, чем в городских поселениях.

Различаются сельские населенные пункты, где большинство жителей заняты в сельском хозяйстве, и несельскохозяйственные поселения, не соответствующие по численности населения городу. Они связаны с лесным хозяйством (лесхозы и кордоны), обслуживанием транспорта вне городов (малые станции, разъезды, пристани), находятся при промышленных предприятиях, карьерах, курортах, зонах отдыха. Это также поселки поисковиков, поселения смешанного типа (агроиндустриальные поселки).

Группировка крупнейших сельских населенных пунктов России, включая райцентры, показана в табл. 25.

Из табл. 25 еще более наглядно видно преобладание крупнейших сельских населенных пунктов на Северном Кавказе, где сосредоточе-

но 84% всех снп РФ с населением свыше 15 тыс. чел. и 39% всех снп с населением более 3 тыс. чел. и снп-райцентров.

Таблица 25

Крупнейшие сельские населенные пункты России с населением 3 тыс. и более человек и сельские райцентры по экономическим районам (по переписи населения на 9 октября 2002 г.)

№ п/п	Показатели	Население, тыс. чел.	Всего по РФ	Из них райцентры	Из общего числа - по экономическим районам										
					С	СЗ	Ц	ВВ	ЦЧ	П	СК	У	ЗС	ВС	ДВ
1	снп с населением 3 тыс. и более чел.	Всего	1777	674	46	40	139	57	99	140	685	190	192	101	88
2		15,0 и более	55	37	-	-	2	-	2	1	46	2	2	-	-
3		10,0-14,9	114	52	1	-	4	2	-	4	75	10	10	2	6
4		9,0-9,9	52	32	-	-	1	-	1	3	18	12	10	3	4
5		8,0-8,9	64	26	1	2	5	1	1	7	31	6	4	3	3
6		7,0-7,9	98	46	1	1	3	-	6	10	42	14	9	6	6
7		6,0-6,9	141	72	3	-	5	5	5	11	58	21	16	9	8
8		5,0-5,9	283	120	8	6	15	8	19	24	96	32	49	15	11
9		4,0-4,9	320	114	7	9	26	10	23	30	103	43	34	20	15
10		3,0-3,9	553	79	19	17	62	25	37	47	197	47	52	30	20
11	снп-райцентры	2,0-2,9	68	68	4	4	11	5	5	2	10	3	5	11	8
12		1,0-1,9	24	24	2	1	5	1	-	1	6	-	1	1	6
13		Менее 1,0	5	5	-	-	-	-	-	-	3	-	-	1	1

Следует обратить внимание на преобладание среди сел-райцентров РФ с населением 4-6 тыс. чел. (234), что составляет почти 35% от их общего числа.

7.4.2. Анализ состава и структуры сельских администраций

На 1 января 2008 г. всего в России существовало 23 313 сельских администраций. Это неофициальные данные, рассчитанные нами са-

мостоятельно, так как Росстат показывает отсутствие сельских администраций в Приморском крае и на Чукотке[1], а двумя годами ранее и в Московской области! Все это свидетельство "подлинной самостоятельности" регионов (субъектов РФ) в вопросах АТУ при отсутствии законодательного регулирования данного вопроса на федеральном уровне.

Последние официальные данные Росстата по числу сельских администраций - 20 127 на 1 января 2009 г.[2], на первый взгляд, свидетельствуют об упорядочении в данном вопросе, так как их общее число заметно сократилось, приблизившись к числу сельских поселений (по ОКТМО на 1 января 2008 г. - 19 861 - см. прил. 2).

Группировку сельских администраций по численности населения и экономическим районам можно провести только по данным переписи населения (табл. 26).

Таблица 26

Сельские администрации России по численности населения и экономическим районам (по данным переписи населения на 9 октября 2002 г.)

№ п/п	Население, тыс.чел.	Всего по РФ	В том числе по экономическим районам										
			С	СЗ	Ц	ВВ	ЦЧ	П	СК	У	ЗС	ВС	ДВ
1	Всего	24464	948	821	4217	2056	1919	3269	2415	3491	2399	1658	1271
2	Более 7,0	541	4	17	41	8	19	34	269	55	55	19	20
3	5,1-7,0	639	14	18	53	26	39	48	240	75	71	29	26
4	4,1-5,0	491	15	19	59	29	34	51	128	53	57	29	17
5	3,1-4,0	905	33	32	122	38	81	86	257	108	65	58	25
6	2,1-3,0	2222	67	83	253	128	182	211	459	331	272	152	84
7	1,5-2,0	2724	93	93	290	188	243	372	361	410	384	207	83
8	1,0-1,5	4757	163	119	589	365	418	800	304	824	617	367	191
9	0,5-1,0	7974	337	255	1445	769	739	1331	255	1182	718	511	432
10	Менее 0,5	4211	222	185	1365	505	164	336	142	453	160	286	393

Указанные данные зафиксировали положение дел до начала муниципальной реформы по ФЗ № 131. Поэтому здесь приведена наиболее разукрупненная структура сельских администраций.

---

[1] Российский статистический ежегодник, 2008. Разд. 2.1. Территория и административно-территориальное деление субъектов Российской Федерации на 01.01.2008 г.

[2] Россия в цифрах, 2009. Разд. 2.2. Административно-территориальное деление Российской Федерации на 1 января 2009 г.

Самой распространенной категорией сельских администраций являлись одни из самых малонаселенных (0,5-1,0 тыс. чел.) почти 8 тыс., или около 1/3 от общего числа. Интересно заметить, что в 1989 г. число сельсоветов данной группы составляло на 1 тыс. меньше - 6952, удельный вес этой группы - 30%, а в 1979 г. - 5452 (24%).

Средняя численность населения в сельской администрации по России на 2007 г. составляла 1676 чел. Лидером по численности населения в сельских администрациях является Северный Кавказ - 3681 чел. В остальных экономических районах среднее число жителей сельской администрации менее 2000 чел.

7.5. Проблемы и перспективы территориального устройства в сельской местности

7.5.1. Проблемы территориального устройства на селе

На наш взгляд, основной проблемой внутриобластного АТУ на уровне сельских администраций (сельских поселений) в целом по России является медленная, но устойчивая тенденция к их разукрупнению на протяжении 40 лет (1965-2005 гг.) (прил. 18э). Само по себе разукрупнение не является проблемой или недостатком, если за этим не происходят и не накапливаются негативные процессы. Причем на европейском Севере, в Сибири и особенно на Дальнем Востоке данный процесс с начала 90-х гг. прошлого века идет очень интенсивно. Вот один из примеров.

"Население города Онеги и района неуклонно сокращается. Причины известны: снижение рождаемости, высокая смертность, безработица, низкая зарплата, растущие тарифы на услуги ЖКХ, рост цен. Поэтому онежане уезжают в другие места, более пригодные для проживания... на первое января 2005 года в городе Онеге постоянно проживали 23300 человек, в Онежском районе -16400 человек. Итого - 39700. А теперь сравним эти цифры с предыдущими результатами. В 1979 году на территории города и района проживали 50773 человека, в 1989 году - 48504, в 2000 году - 44400 человек... Таким образом, за четверть века онежан стало меньше на 11 с лишним тысяч. В поселке городского типа Малошуйке население сократилось

с 5 тысяч в былые годы - до 3100 жителей. Похожая ситуация наблюдается во многих других населенных пунктах района"[1].

"Другим фактором, от которого зависит успех возрождения сельской местности, выступает качество власти, являющейся одним из важных ресурсов организации жизни общества и управления ею. Установление демократии, особенно в сельской местности, немыслимо при отсутствии института самоуправления. И хотя в главе 8 Конституции РФ, в статьях 130-133 говорится о введении самоуправления, никаких практических шагов для этого в сельской местности не сделано. Объявление органами самоуправления администраций низовых административных районов является чистейшей профанацией, так как административный район - хотя и низшая, но тем не менее ступень государственной вертикали власти...

Самоуправление должно представлять такую организацию граждан, которая обладает законодательно закрепленным правом волеизъявления в вопросах своего жизнеустройства на земле проживания территориального сообщества, т.е. сельского населения одного или нескольких близко расположенных сельских поселений, связанных общими интересами"[2].

Именно на преодоление этих негативных явлений и направлен ФЗ № 131, в том числе в вопросах установления границ муниципальных образований.

7.5.2. Перспективы территориального устройства в сельской местности

Рассмотрим подробно уровень топорайона - сельская администрация или сельское поселение по терминологии ФЗ № 131 и нанорайона (ТОС) на конкретном примере. Это наиболее известное автору Рождественское сельское поселение Волжского района Самарской области. В его центре, селе Рождествено, проживает 5 тыс. чел. (по переписи 2002 г.) и было более 13 тыс. жителей в начале 60-х гг. XX в. Село расположено на правом берегу реки Волги, напротив г. Самары, а все 8 сельских населенных пунктов - на территории национального природного парка "Самарская Лука".

На территории Рождественского сельского поселения при советской власти было 3 сельсовета, а еще совсем недавно, до введения в действия ФЗ № 131, 3 сельских администрации, 150 депутатов (сей-

---

[1] *Лебедев В.* Мельчаем... Режим доступа: http://www.arhpress.ru/onega/2005/2/10/10.shtml.

[2] *Михайлов Ю.П.* Сельская местность в социально-территориальной структуре России и ее проблемы // География и природные ресурсы. 2000. № 3. С. 5-10. (287)

час 10 - в 15 раз меньше). Но с тех пор население сократилось, производство - более 10 предприятий, в том числе 3 совхоза, - ликвидированы. Произошло замещение постоянного населения дачниками. Тем не менее, 10 депутатов на 8 сельских населенных пунктов с общей численностью постоянного "зимнего" населения в 6 тыс. чел. - это, конечно, очень мало. Как и недостаточно остановиться на этом нижнем уровне территориального устройства.

У каждого из 8 снп, как и у остальных более чем 150 тыс. по всей РФ, свои проблемы и заботы. Да и в таком крупном селе, как Рождествено, проблемы в разных концах села свои. Отдельные части - это целые поселки: Северный, поселок Спиртозавода, Пензенский, Западный, Низ, Барановка и т.д. И до каждой из этих проблем не дойдут руки у депутатов сельского поселения, даже если увеличить их число и полномочия.

Нужен еще один наноуровень территориального управления на селе, подлинное самоуправление, которое при содействии муниципальной власти и тех же районных и сельских депутатов должно выстраиваться снизу, - ТОСы. Их границы и полномочия, первоочередные задачи должны определяться жителями самостоятельно. Эти образования действительно, а не только по форме, как нынешние муниципальные образования, могут и должны быть вне системы органов государственного управления.

И для этого можно предложить одно существенное отличие от выборов нынешних сельских депутатов органов местного самоуправления: разрешить выбирать в актив ТОСов и даже их руководителями самых активных из "дачников", т.е. проживающих в основном сезонно горожан. Для этого есть очень веские основания, связанные прежде всего с последствиями демографического и в целом социально-экономического кризиса, который в большинстве сел РФ, к сожалению, не преодолен до сих пор. В значительном числе малых и средних сел, поселков и деревень в зимний период не остается уже достаточно активного и "прогрессивного" трудоспособного населения. Помните фразу, актуальность и справедливость которой с течением времени лишь возросла: "В деревне остались лишь дураки, да пьяницы"? Безусловно, это преувеличение, но, к сожалению, если иметь в виду мужчин трудоспособного возраста, то в значительной степени это правда. Отсюда, просто необходимо для решения местных вопросов привлекать формально не местное, но фактически большую или значительную часть года проживающего в этих сельских населенных пунктах население.

Чем должны заниматься ТОСы на селе? Вопросов более чем достаточно. Прежде всего, благоустройство. Как и в городе, в каждом сельском доме, на каждом дачном участке нужно организовать сбор бытовых отходов, причем сбор "селективный" (раздельный): металлолома, стекла, пластмасс. Этот перечень для горожанина можно продолжить: бумага и картон, дерево и древесные отходы, текстиль, пищевые отходы. Но в деревне все это сгорит, если не в домашней печи или бане, то прямо в огороде или около дома (время и место должны соответствовать правилам противопожарной безопасности).

Следующая проблема, вечная для сельчан: пастьба скота. Нанимать ли пастуха или пасти самим по очереди? Данный вопрос требует решения, так как самовольный выгул скота возможен далеко не везде.

А пастьба скота связана с уборкой территории от сорной растительности. Все больше, к сожалению, свободных пространств на селе, которые не используются с пользой (как луга и пастбища в самом селе и за околицей), так как заросли сорняками. Крапива и заросли американского клена, лебеда, а больше всего еще 40-50 лет неизвестная в средней полосе России циклопена, которая в народе зовется амброзией. (Подлинная амброзия является бичом на Кубани.) Она уже стала самым распространенным "цветком" даже в крупных городах.

Вопросы водоснабжения (колодцы), устройство мест для купания, рыбной ловли и мостков для полоскания белья на водоемах, мостиков и переходов через ручьи, овраги, малые реки т.п. - это тоже сфера забот ТОСов на селе.

Забота о детях, которых на селе если зимой и сильно поубавилось, то летом за счет городских бывает достаточно, в частности, оборудование спортивных площадок, хотя и для взрослых занятия спортом пойдут только на пользу[1].

И память о родных и близких: кладбищ и мест захоронения в России значительно больше, чем сельских поселений (как правило, в каждом селе, поселке и деревне). На эти цели выделяются и бюджетные средства, но постоянная посильная работа по благоустройству мест захоронения должна стать также и заботой ТОСа.

Вот далеко не полный перечень забот, которые могут взять на себя ТОСы на селе. А их границы, как уже сказано выше, должны

---

[1] На фото в прил. 44э можно увидеть, как оборудована площадка для спорта и отдыха у речки Чапаевка в п. Рузановском (200 чел. населения) Безенчукского района Самарской области.

определяться самим населением. Здесь четко прослеживаются два варианта территориальных границ сельских ТОСов:

1) естественные границы: а) самостоятельных населенных пунктов: свой ТОС на все небольшое село, деревню, поселок, кордон, железнодорожную станцию или полустанок и т.п.; б) в крупных или реже в средних селах, окраинные части сел, так называемые "поселки";

2) искусственные границы, совпадающие с границами избирательных участков сельского или районного депутата, когда инициатива по созданию ТОСа исходит от самого депутата и его группы поддержки, а сам депутат становится во главе такого ТОСа. А если оба признака совпадут, и депутат от небольшого села или поселка создаст свой ТОС - это будет тем более предпочтительнее.

Стране нужна новая миграционная политика, в центре которой будет российское село вместе с малыми и средними городами. Вместо молодых мужчин, выезжающих на стройки, прежде всего, в крупные города на сезон, без семей, нужно стимулировать переезд на постоянное место жительства в сельскую местность семей из самых разных мест. Это города России, Северный Кавказ, бывшие республики СССР, дальнее зарубежье, а также разные категории: отставные военные и демобилизованные из армии, отбывшие наказание в исправительных учреждениях и отбывающие их в колониях-поселениях. Естественно, что это совершенно разные люди и подход к ним, как и стимулы для переезда, не могут быть одинаковыми.

Здесь также могут быть отдельные исключения, как по регионам (Кубань, республики Северного Кавказа, о которых выше упоминалось), так и по отношению сел к городам (пригородные села крупных городов), где приток новых мигрантов стимулировать не нужно. Но в целом, среднюю и дальнюю от региональных центров глубинку своими силами уже не спасти. Из 154 тыс. сельских населенных пунктов РФ можно смело взять 100-120 тыс. сел, поселков и деревень, нуждающихся в настоящих хозяевах, которые хотят и могут жить и работать на этой земле всю оставшуюся жизнь, чтобы оставить результаты своего труда детям, внукам и правнукам.

Однако не нужно забывать о тех особенностях российского села, о которых мы говорили выше: это его сезонность с пиковыми нагрузками на конец лета и начало осени, что быстро сказывается в виде избыточного населения. Следовательно, должны быть развивающиеся городки-райцентры (и не только райцентры), готовые дать работу в межсезонье сельскому населению. Они также должны принять на постоянное жительство избыточное сельское население, которое не

будет оторвано от своих корней - сможет без труда каждый выходной навещать родственников в родном селе, участвовать посильно в сельхозработах. Это та система, которая уже несколько десятилетий работает по отношению к крупным городам и прилегающим к ним селам. Средние, а особенно малые города, поселки городского типа, а тем более села-райцентры в указанную систему вписаны очень слабо. Сельская молодежь предпочитает сразу уехать учиться, а потом остается работать в крупных городах, как правило, региональных центрах. Этому способствует и налоговая система, и раздутая, как пузырь, готовая вот-вот лопнуть, система высшего профессионального образования, решающая прежде всего две проблемы: откачку лишних денег у родителей студентов и у них самих, а также "одаривая благом" освобождения от гражданского долга - службы в армии - молодое поколение мужчин.

Нужно понять, что российское село в глубоком кризисе, и этап относительного благополучия страны 1999-2008 гг. на селе отразился меньше всего. Время выхода из кризиса не только силами самого сельского населения, но даже всего населения страны уже упущено. А спасать нужно село вместе с райцентрами, о которых говорилось выше, т.е. создавать жизнеспособную систему расселения с урбанизированными центрами, доступными для трудовых ежедневных поездок для абсолютного большинства сельского населения страны.

Вот простые цифры. В XX в. население планеты увеличилось в 4 раза, а в России - только вдвое. И в нынешнем, XXI в., этот разрыв продолжает расти. Если в середине 1990-х гг. Россия занимала 6-е место в мире по населению, то теперь уже 9-е, и дальше примерно раз в 5 лет мы будем продолжать спускаться на одну ступеньку вниз. Заселять бескрайние российские просторы избыточным населением планеты рано или поздно, но все равно придется. Вопрос только, когда, как и кто этим процессом будет управлять: 1) сама Россия, что пока еще возможно; 2) мировое сообщество: ООН, Европейский союз, АСЕАН, НАТО и т.п., если руководство страны вовремя не сможет его решить; 3) никем не управляемая или плохо управляемая "ползучая", прежде всего нелегальная, эмиграция, с которой уже столкнулись в США и Западной Европе.

Дороги на селе. Дешевые - щебеночные, песчаные, с полиэтиленовой подкладкой, как при трассах нефте- и газопроводов, песчано-гравийные, как в сельской местности США и Канады. Нужно использовать опыт железных дорог - повсеместное создание дорожных участков с жильем на одну-две семьи через 5-10 км; на каждом участке

иметь запас щебня, гравия и песка для ремонтных работ; совмещать обязанности дорожного рабочего с посадкой и уходом за лесополосами, привлекая к данным работам и горожан; высаживать в лесополосах плодовые деревья и кустарники, как это делается в Украине и на Кубани.

Дороги в сельской глубинке между рядовыми сельскими населенными пунктами (а их в РФ из 154 тыс. - 134 тыс., а остальные 20 тыс. - центры сельских поселений) должны быть с дешевым покрытием, достаточно узкими, где щебень или дорожные плиты можно уложить лишь по колеям, оставляя полосы для разъездов и места для разворотов. Обратите внимание на сельские полевые или лесные дороги. Машины идут только по узкой колее, даже трава между колес остается нетронутой (см. фото в прил. 45э). Так зачем же тратить средства на строительство нормальных 6-метровых дорог и сокращать площади посевов? Нужно решать реальные, действительно насущные и посильные задачи.

В пиковый сезон сельхозработ (пахота и уборка урожая) рабочие дорожных участков могут принимать в них участие. Но кто захочет жить на отшибе, фактически на хуторах при дорогах? К написанному выше, можно добавить хуторское расселение вдали от населенных пунктов для особых категорий населения. Это "колонисты", т.е. осужденные за неопасные для жизни и здоровья человека преступления: взяточники и казнокрады, уклонисты от налогов, водители, по вине которых произошли ДТП, и т.д., - отбывающие наказание в колониях-поселениях. Также это могут быть лица, пожелавшие избавиться от недуга (наркомании, алкоголизма), больные СПИДом и т.д.

Есть еще очень важный момент в дорожном строительстве на селе, который необходимо решать повсеместно в рамках территориальных планов (районной планировки). Это ликвидация тупиковых дорог, которая будет способствовать развитию межпоселковой, межрайонной и межрегиональной конкуренции. Наличие дорог с твердым покрытием снизит влияние самой административно-территориальной системы, позволит при необходимости проще решать вопросы административно-территориальных преобразований. Не случайно границы между регионами в России даже космонавты определяют по прерыванию дорог с твердым покрытием со стороны каждого региона.

Дороги с твердым покрытием позволят провести новые, значительно более короткие маршруты между городами и всеми населенными пунктами. Сейчас из-за прерывания таких дорог у границ сель-

ских поселений, районов и регионов для проезда между населенными пунктами приходится преодолевать расстояния вдвое-втрое большее, чем по прямой линии. Эти дороги окажут большую роль при сельхозработах, особенно в непогоду.

Повсеместное дорожное строительство, включая узкоколейные железные дороги, о которых написано ранее, вместе с развитием всех видов связи, компьютеризации, а также подлинного самоуправления до самого нижнего наноуровня на селе, как и развитие муниципальных образований топоуровня - "общин", позволит постепенно проводить их укрупнение, так как в целом сокращение сельского населения неизбежно. Однако резких изменений и колебаний в числе АТО топоуровня на селе, даже на период ближайших 30-50 лет, а может быть и больше, на наш взгляд, произойти не должно.

Основой для создания сельских "общин", как и городских "коммун", как нами уже указывалось неоднократно, должна стать полная средняя школа. Вторым важнейшим элементом в "общине" должен стать сельский участковый врач, обязательный на каждую общину. Пока в большинстве сельских администраций здравоохранение ограничивается фельдшерско-акушерским пунктом (ФАП).

В вопросах низового АТУ полная средняя школа и участковый сельский врач должны занять позицию, аналогичную той, которую имел церковный приход после падения крепостного права в России. Эти задачи реально ставятся не на одно десятилетие, но начинать решать и решить их за 20-30 лет необходимо.

Глава 8

ПУТИ, ЭТАПЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА РОССИИ

8.1. Варианты изменения федеративного устройства России

8.1.1. Укрупнение регионов

Сторонниками реформы АТУ России предлагаются различные варианты ее проведения. Но все они сводятся к двум подходам: 1) укрупнить существующие регионы (субъекты Федерации); 2) надстроить лишний этаж управления над существующими регионами.

Наиболее полно анализ плюсов и минусов идеи укрупнения регионов, на наш взгляд, дан в работах, выдержки из которых приводятся ниже.

"Основные предпосылки появления идеи укрупнения регионов:

- выстраивание так называемой "вертикали власти" с целью повышения контроля над территориями, над политическими элитами региона, над финансовыми потоками;
- выравнивание уровня экономического развития субъектов Федерации, по сути означающее стремление переложить бремя финансового обеспечения т.н. депрессивных регионов на плечи экономически развитых субъектов;
- необходимость решения проблемы сложносоставных субъектов;
- уход от принципа формирования административно-территориального деления на основе национального фактора"[1].

Следует согласиться с мнением В.Н. Лексина и А.Н. Швецова, которые считают, что необходимо укрупнять регионы,

"если речь идет о некоторых явных перекосах, связанных с наделением статусом субъекта РФ ряда бывших национально-автономных образований РСФСР, не имевших для этого ни политического, ни демографического, ни финансово-

[1] *Ямбаева Ю., Минченко Е.* Укрупнение регионов России / Междунар. ин-т полит. экспертизы. 2007. (871)

экономического основания. В качестве ярких примеров можно указать на отдельные новообразованные автономные округа - Усть-Ордынский, Агинский Бурятский и др. Невероятно высокая (до 80%) бюджетная зависимость и огромная (до 30%) доля затрат на управление в бюджетных расходах, равно как и непропорционально высокое представительство в федеральных органах власти изначально вызывали сомнения в адекватности крайне слабого потенциала таких субъектов РФ их высокому политическому статусу"[1].

К указанному стоит добавить пример по Корякскому автономному округу, где "из 26 тыс. населения 6 тыс. пенсионеров и 12 тыс. чиновников различных уровней"[2].

Положительные и отрицательные стороны объединения субъектов РФ отражены в виде сравнительной таблицы (табл. 27).

А теперь изложим собственную позицию по вопросу "укрупнения регионов" и "губернизации", в основе которой ранее опубликованные материалы[3].

Наиболее распространены предложения по укрупнению существующих регионов по принципу: "к большему - меньший" или "к сильному - слабый". Среди множества путей реформы АТУ это самый, на наш взгляд, неудачный: механическое укрупнение чаще всего 2-х, реже 3-6-ти регионов, диапазон или число укрупненных регионов сильно различается: от 15 до 65.

Это не новый подход, когда берется явно неудачный путь реформирования территориального устройства и делается вывод о негодности реформы в целом[4], как не нова и сама идея подобного укрупнения. При этом речь идет об однопорядковых регионах (республиках, краях и областях), а не об автономных округах.

В советский период нашей истории впервые проект укрупнения губерний был выдвинут комиссией по пересмотру учреждений РСФСР (комиссию возглавлял Ю. Ларин) еще в 1922 г.[5]

---

[1] *Лексин В., Швецов А.* Общероссийские реформы и территориальное развитие. Ст. 2. Региональная Россия начала XXI в... 2004. (705)

[2] *Косиков И.Г.* Реформируемая Федерация: Укрупнение российских регионов. М., 2008. С. 71. (1056)

[3] *Усягин А.В., Шишков М.К.* Территориальное управление в России... 2006. (930; 7.2.1. Укрупнение регионов / М.К. Шишков)

[4] См., например: *Зубаревич Н.В.* Кому нужно укрупнение регионов? 2004. (659); *Заяц Д.В.* Реформа АТД несвоевременна. 2004. (660)

[5] Подробнее см. п. 2.3.1. Административно-территориальная реформа 1920-х гг. и отход от нее. См. также: *Алампиев П.М.* Экономическое районирование СССР. 1959. С. 120. (155)

Таблица 27

Положительные и отрицательные стороны объединения субъектов РФ*

Позитив	Негатив
Повышение уровня и качества управления за счет сокращения количества субъектов РФ	Потеря собственной государственности, финансовой самостоятельности ряда субъектов РФ
Возможность комплексного решения проблем административного управления и территориального деления	Ухудшение управляемости отдаленных регионов
Активизация развития инфраструктуры в новых субъектах РФ	Усиление межнациональных трений, угроза возникновения конфликтов на национальной почве
Укрепление надежности и безопасности систем жизнеобеспечения объединенных регионов (энергия, тепло, продовольствие, транспорт)	Недоверие к властям со стороны населения, которое не почувствует быстрой отдачи от объединения
Повышение финансово-бюджетного и инвестиционного потенциала укрупненных регионов	Обострение социально-экономических проблем вследствие издержек объединительных процессов
Создание предпосылок для экономического рывка регионов (мультипликативный эффект)	Рост политической нестабильности из-за противодействия властей регионов ограничению их полномочий
Лучшее решение проблем "северного завоза"	Опасность усиления сепаратистских тенденций при появлении экономически мощных региональных образований
Создание возможности для инновационного прорыва	Получение льгот и субсидий социального характера экономически развитыми регионами наряду с более слабыми
Сокращение региональной дифференциации доходов населения	Опасность финансирования автономных округов по остаточному методу
Улучшение управления природно-ресурсным потенциалом и повышение эффективности его использования	Невозможность унифицированного решения проблем объединения различных субъектов РФ
	Необходимость изменения отдельных положений Конституции РФ

* *Сенчагов В.К., Дадалко В.А., Брагин А.М.* Объединение субъектов федерации и национальные интересы России // ЭКО. 2004. № 7.

В "позднесоветский" период возможно единственным из ученых, выступавшим за реформу АТУ РСФСР на основе укрупнения регионов и создания округов между ними и районами, был профессор МГУ Б.С. Хорев[1].

После распада СССР едва ли не первым идею укрупнения регионов и выравнивания их статуса выдвинул В. Жириновский во время избирательной кампании по выборам в Госдуму первого созыва (декабрь 1993 г.). Тогда им предлагалось 30-40 новых укрупненных субъектов Федерации - губерний. Затем стало появляться число 20, потом, незадолго до появления федеральных округов, появилась брошюра В.В. Жириновского[2] с картой 7 губерний, центры (но не границы!) которых один к одному совпали впоследствии с центрами федеральных округов. И Владимир Вольфович очень гордился, что подсказал идею В.В. Путину. Но на парламентских слушаниях в ноябре 2002 г. В.В. Жириновский заявил о необходимости нового федерального устройства из уже 15 губерний[3]. Тем не менее, общее направление реформирования у лидера ЛДПР остается прежним: всех уравнять и укрупнить. Национальный принцип при формировании губерний по проекту ЛДПР полностью исключается.

В пользу идеи укрупнения регионов высказывались многие политики и даже появились отдельные работы, в которых обобщены их предложения[4].

Среди сторонников данного метода реформирования федерального устройства России необходимо выделить Руслана Скорынина. Он предлагает два варианта реформирования: 19 и 25 укрупненных регионов с детальной разбивкой по округам[5], что близко к работам СОПСа (тоже два варианта: 20 и 28 губерний)[6]. Эти же идеи нашли

---

[1] *Хорев Б.С.* Территориальная организация общества. 1981. (230); *Он же.* Региональная политика в СССР. М., 1989. (229)

[2] *Жириновский В.В.* Новое устройство России. М., 1999. (181)

[3] *Гликин М.* В России может остаться 15 губерний. Госдума рассматривает проекты по перекройке карты родины // Независимая газ. 2002. 15 нояб. (246)

[4] *Елина Т.* Укрупнение регионов в средствах массовой информации. Томск, 2005. (983); *Косиков И.Г.* Реформируемая Федерация... 2008. С. 24-27. (1056)

[5] *Скорынин Р.Г.* Проект территориальной организации России. 2002. (53); Проект территориальной организации России - 2. Округа. 2004. (1057)

[6] Государственно-территориальное устройство России... / Отв. ред. А.Г. Гранберг, В.В. Кистанов. 2003. (549)

дальнейшее развитие в последних работах с участием В.В. Кистанова, изданных незадолго до его смерти в 2007 г.[1]

Поэтому остановимся на идее В.В. Кистанова подробнее, имея в виду, что это наиболее авторитетное и последнее из предложений по проведению реформы по принципу укрупнения регионов России. Предлагаемую систему территориального управления можно выразить в виде пяти уровней территориального управления:

"федеральные округа (макрокомплекс 1) - 5-7;

крупные экономические районы (макрокомплекс 2) - 15-18;

новые субъекты федерации - губернии, края (мезокомплекс 1) - 20-30;

подрайон среднего экономического района области (мезокомплекс 2) - 76 или 150-200;

низовой экономический район (микрокомплекс 1) - город, низовой административный район - 2-2,5 тыс.;

первичный социум (микрокомплекс 2) - ..."[2]

Основным недостатком данной структуры управления является чрезмерно большое число звеньев управления. То есть, решая проблему территориальной раздробленности России - очень много (89) очень разных (6 видов) субъектов Федерации, мы приходим к другой проблеме: очень много "цепочек" или звеньев управленческой вертикали с весьма небольшим числом управляемых величин. Это не может не вызвать сомнений в целесообразности предлагаемого варианта реформы.

При любом варианте предложений по реформированию возникают две главные проблемы реформирования: 1) проблема центра и 2) проблема управляемости (оптимизация числа нижестоящих АТО).

По первому вопросу, на наш взгляд, разумно пишет Р. Скорынин:

"Центром ФЗ (федеральной земли - название укрупненного субъекта Федерации. – *М.Ш.*) должен быть город - транспортный узел с населением не менее 50-70 тыс. чел., находящийся в центре области расселения, или другими словами, равноудаленный от наиболее значительных городов и агломераций. При этом не обязательно, а скорее даже желательно, чтобы центром региона становился не крупнейший мегаполис… а город просто расположенный близко к центру ареала расселения и обладающий хорошим транспортным обеспечением"[3].

Однако в описании новых федеральных земель мы находим только два названия новых центров, не совпадающих с нынешними

---

[1] *Гришин В.И., Кистанов В.В., Кистанова Н.С.* Государственно-территориальное устройство России... 2007. (869); *Кистанов В.В.* Объединение регионов России... 2007. (946)

[2] *Кистанов В.В.* Объединение регионов России... 2007. С. 75. (946)

[3] *Скорынин Р.Г.* Проект территориальной организации России. 2002. (53)

центрами регионов России (по варианту А - 19 регионов): г. Ржев Тверской области, как центр Западной федеральной земли, объединяющей Тверскую и Смоленскую области, и г. Сызрань, как центр Средневолжской федеральной земли из четырех областей. По некоторым землям новые центры являются альтернативными существующим региональным.

В монографии "Государственно-территориальное устройство России" по вопросу центра также нет достаточной твердости:

"Центрами губерний выбраны традиционно наиболее крупные города, хотя этот принцип не имеет сегодня (в отличие от прошлого) приоритетного значения, и в ряде стран им давно уже не руководствуются"[1].

Твердую позицию в вопросе определения центров занимала рабочая группа под руководством Смирнягина, разрабатывавшая по заданию Администрации Президента РФ в 1995 г. проект деления страны на федеральные округа. Во всех из 32 намечаемых федеральных округов центры предлагались из числа периферийных городов, располагавшихся в географических центрах[2].

Вопрос о центрах регионов настолько серьезен, что только из-за него одного можно загубить любую реформу! Этот вопрос становится не столько географическим, сколько политическим. Оставить без работы или понизить в должности сотни чиновников во главе с губернатором - дело нешуточное. И каждый житель ликвидируемого региона будет испытывать как моральное, так и материальное ущемление по причине роста затрат времени и денег для поездок в новый региональный центр. Это почувствуют все и сразу, в отличие от гипотетических преимуществ объединения.

О нелепости подобного объединения, например, Самарской, Саратовской и Ульяновской областей очень метко написано, что нужно будет специально намыть остров на Волге на стыке этих трех регионов, где только и может быть построена новая региональная столица, чтобы никого не обидеть[3].

---

[1] Государственно-территориальное устройство России... / Отв. ред. А.Г. Гранберг, В.В. Кистанов. 2003. С. 259. (549)

[2] *Замятин Д.Н., Замятина Н.Ю.* Пространство российского федерализма // Полит. исслед. 2000. № 5. (570); *Замятина Н.Ю.* Создание федеральных округов: проект 1995 года // Регион: экономика и социология. 2001. № 1. С. 76-83.

[3] *Родоман Б.Б.* Сколько субъектов нужно Федерации? 2004. (655)

Уже имеющийся опыт слияния "сложносоставных" субъектов Федерации, в состав которых входят автономные округа, здесь совершенно не поможет, так как вопрос о центре решался однозначно в пользу центра областей (Пермь, Петропавловск-Камчатский, Иркутск и Чита) или края (Красноярск).

Вернемся, к примеру, к комиссии Ларина 1922 г.:

"Проект Ларина встретил решительный отпор и на местах. В ответ на запрос НКВД губернские исполнительные комитеты прислали резкие протесты против этого проекта"[1].

Еще бы не протестовать. Одно дело жить в губернском центре и иметь престижную работу госслужащего, другое - при объединении губерний оказаться в периферийном городе и остаться без работы. И это коснется буквально тысяч чиновников, а с обслуживающим персоналом и членами семей - десятков тысяч человек.

Запомнилось выступление по местному телевидению Самарского губернатора К. Титова во время открытия в Самаре Поволжской службы по банкротству (примерно 1998-1999 гг.). Тогда в адрес коллеги из Саратова Д. Аяцкова было сказано: "Лозунг: Саратов - столица Поволжья при въезде в город теперь можно снимать". Хотя всего-то создали контору из двух десятков сотрудников.

Самарцы не забывают упрекнуть того же К.А. Титова за его самовыдвижение в кандидаты в Президенты России в 2000 г.: "Вот Путин нас за это и наказал: сделал Нижний Новгород центром Приволжского федерального округа. А то бы точно была Самара! Как жаль…"

Интересно посмотреть, как реагируют самарские студенты, будущие специалисты государственного и муниципального управления, когда говоришь, что географическим центром Поволжья является Саратов и, если выбирать из ныне существующих центров, то столицу Поволжья нужно делать там. Сказать такое - это лишить их надежды на светлое будущее крупного чиновника. И таких примеров можно привести очень много.

Таким образом, реформа по принципу "регион плюс регион" разделит не только чиновников, но и всех жителей различных регионов на "здоровых и богатых" (центры укрупненных регионов) и "бедных и больных" (лишившихся статуса субъекта Федерации). Не нужно иметь большого воображения, чтобы догадаться, что вслед за быв-

---

[1] *Алампиев П.М.* Экономическое районирование СССР. 1959. С. 120. (155)

шими областными чиновниками из бывшего областного центра начнут уезжать журналисты и ученые, работники культуры и искусства, банкиры и предприниматели. Университет может превратиться в институт, НИИ в филиал или лабораторию и т.п.

Поэтому борьба за право стать центром объединенного региона пойдет нешуточная. И будут найдены сотни доводов в пользу того, чтобы центром укрупненного региона стал твой город. К примеру, Ярославль - это старинный русский город, основанный Ярославом Мудрым в XII в., а Иваново всего-то вырос из фабричного поселка и стал городом только при советской власти. Но с другой стороны, Иваново - это первый Совет рабочих депутатов, заявит тот, кто больше всех ругал советскую власть. Он был центром крупной промышленной области в 1930-е гг., в которую входил и Ярославль.

Вспомнят, какой из городов раньше стал губернским центром, какой расположен ближе к Москве, где больше населения (а если меньше, то тоже лучше - меньше народа, больше кислорода, т.е. лучше экология), где раньше открыли университет, провели железную дорогу, кто из великих и знаменитых родился, жил или просто бывал в их городе и т.д.

При этом нужно учесть: потенциально проигрывающих от реформы при 15-30 кандидатах на продвижение из 83 вдвое-вшестеро больше, чем потенциальных победителей. Поэтому вполне логичен принцип: ни нашим, ни вашим, т.е. нужно направить все силы и средства на то, чтобы сорвать реформу! И сорвут…

Уже сейчас при малейших слухах об объединении регионов с утратой роли центра местная пресса будоражит своих читателей не на шутку[1].

И такие перспективы не могут не учитывать реформаторы:

"В губерниях как обширных регионах из-за большого количества низовых (сельских) административных районов потребуется *второе региональное звено управления - средние административно-экономические подрайоны.*

Могут быть различные суждения как их образовывать и именовать. Представляется целесообразным хотя бы на первом этапе *сохранить в таком качестве существующие… области*... оставив им… прежние названия, поскольку население к

---

[1] *Минаев К.* Три в одном! Зачем? Почему? За что?! Средства массовой информации и политиков вновь поразил вирус укрупнения регионов // Псковская губерния. 2003. 18 июня. (542); *Ефремов И.* Наш губернатор будет сидеть в Иванове? В недрах Администрации Президента созрел план реформы государственно-территориального устройства России // Призыв. Владимир, 2002. 21 нояб. (546)

ним привыкло, да и управление ими более или менее отлажено. Они могут управляться непосредственно администрациями вице-губернаторов, в ранг которых с большими правами будут возведены нынешние руководители этих регионов"[1].

Обратите внимание: сохранить название областей, "поскольку население к ним привыкло", и по крайней мере на время сохранить структуру управления во главе с вице-губернатором.

Очень правильно, между прочим, не трогать название "область" и производное от нее. И не только потому, что придется менять вывески на организациях и печати, а именно потому, что "население привыкло". Психологию также нужно учитывать! Что касается временного статуса: все мы временные жители на своей земле. А с вице-губернаторами возможны варианты. Первый вариант: у них урежут штаты, зарплату и полномочия, т.е. реформу проведут на все сто. И все местное правление будет фикцией, а фактически все маломальские вопросы нужно будет решать в новом центре - у настоящего губернатора.

Кстати, во времена хрущевской административной реформы в ликвидированных районах вместо райкомов КПСС оставались "партийные группы" из 3-4 человек. Между собой их называли в шутку "антипартийными" (по аналогии с незадолго до этого разгромленной "антипартийной группой" Маленкова, Кагановича и Молотова). Как вы думаете, устраивал ли их этот статус? И имели ли представители данных партийных групп отношение к письмам жителей бывших районов во все вышестоящие инстанции о восстановлении их района? А вице-губернатор, оставленный "временно", во "временной" области будет вести себя иначе, чем партработники в ликвидированных районах?

Второй вариант: вице-губернатору оставят прежнюю губернаторскую зарплату, штаты и полномочия, чтобы не обидеть ни его, ни его аппарат, ни его подданных. Сильно сомневаемся, что такое возможно. А если и возможно, то реформы по существу не произойдет.

Поэтому следует согласиться с выводом журналиста:

"Пусть будет 50 (укрупненных регионов. - *М.Ш.*). Но если, скажем, Сидоровскую область присоединить к Макаркинской, то ликвидировать при этом как класс чиновников упраздненной сидоровской областной администрации не удастся! Во-первых, они просто не уйдут. Вцепятся и не уйдут. Во-вторых, аппарата макаркинской областной администрации просто не хватит на удвоившуюся территорию. Значит, все

---

[1] Государственно-территориальное устройство России... / Отв. ред. А.Г. Гранберг, В.В. Кистанов. 2003. С. 275-276. (549).

прежние люди из "Сидороблпросвета", "Сидорсобеса" и прочие, а особенно из "Главсидорспирта", останутся на своих местах, только вывески перепишут"[1].

Кстати, об удвоившейся территории после укрупнения. Территория регионов увеличится вдвое, а расстояние и время для того, чтобы добраться до нового областного центра, - вчетверо. Это потому, что асфальтируют дороги от райцентра до областного центра. До существующего, естественно. А из райцентров Ивановской области на Ярославль тянуть асфальт еще в голову никому не приходило. Прочитав впервые о предложении Ярославского губернатора А. Лисицына по объединению его области с Ивановской и (или) Костромской взял карту Ярославской области и увидел, что к границам Ярославской и Ивановской областей с обеих сторон идут шесть асфальтированных дорог. Идут, но пять из шести дорог не доходят до областной границы километров так на 15-30 с обеих сторон, и лишь по одной можно пересечь границу областей. И это правило действует для всех регионов. Даже наши космонавты отметили (наверное, и не наши тоже), что границы российских регионов можно легко определить из космоса: где кончается асфальт, там и граница.

А теперь к "богатым" и "бедным" регионам. Это один из главных доводов сторонников укрупнения российских регионов. Но понятие "бедных" и "богатых" регионов в определенной степени зависит от проводимой федеральным центром экономической политики. Если, к примеру, реализовать идею С. Глазьева об изъятии государством у частных компаний природной ренты и направить часть полученных доходов на поддержку, скажем, легкой промышленности, то Ивановская область станет наверняка менее бедной (но, конечно же, не богатой!). А Ярославская область, возможно, менее богатой (чуть меньше достанется нефтепереработке и нефтехимии - производство синтетического каучука и шин, лакокрасочных изделий). Поэтому перелив капитала, конечно, облегчится при укрупнении регионов, но для этого есть и много других способов.

По этому поводу, на наш взгляд, следует согласиться с таким мнением:

"Попытки "выравнивания", как и прежде, оказываются малорезультативными, и возникает подозрение, что одна из неафишируемых задач начавшейся кампании по созданию новых субъектов РФ путем объединения "депрессивных" ("слабых", "отсталых", "проблемных") регионов с относительно благополучными - статистическое уравнивание территорий. Действительно, простейшими административными

[1] *Сергиевский С.* Регион плюс регион, а что в минусе... 2002. (338)

мерами можно достичь того, что различия между 25-40 укрупненными (и одновременно - "усредненными") регионами будут по ряду социально-экономических параметров в полтора-два раза меньше, чем разница тех же параметров в исходных 89 субъектах РФ"[1].

Нам осталось подвести итоги по вопросу о выборе центра и в целом по укрупнению регионов. Но это уже сделали до нас:

"Сорокалетнее перекраивание карты административного деления (ориентировочно 1923-1957 гг. - *М.Ш.*) завершилась тем, что мы вновь вернулись к территориальной структуре времен Екатерины II (согласиться с таким выводом, на наш взгляд, трудно даже с оговоркой "в основном". - *М.Ш.*)...

Возвращение к старой территориальной структуре неслучайно. Ведь губерния (провинция, область, департамент и т.п.) - это, прежде всего ядро, главный город, и его географическое размещение также неслучайно. Они возникают на торговых путях, становятся организующими фокусами окружающей территории. Пространственное размещение городов одного ранга подчиняется закону Кристаллера - рисунок городского расселения стремится в фигуре, напоминающей пчелиные соты, более или менее равномерно покрывающие пространство, что крайне важно для территориального управления. Города связываются транспортной сетью, развивается сложная инфраструктура.

Губернский город - это дом губернатора, губернское дворянское собрание, купеческое собрание, управа, театр, не уступающий по архитектуре столичным театрам, полиция, суд, тюрьма. Гостиницы, позднее - вокзалы. Короче говоря, за 2-3 века своего существования губернские города сконцентрировали огромные капитальные вложения, игнорировать которые при любой административной реформе нельзя"[2].

Второй вопрос, неизбежно возникающий при реформировании АТУ путем укрупнения регионов, - это оптимальность управления или количественные пределы по числу нижестоящих АТО. И здесь чрезмерное количество АТО - это и чрезмерный рост управляемой территории. В целом данный вопрос рассмотрен выше[3]. В отличие от предложений Р.Г. Скорынина и В.В. Кистанова, при определении оптимальности территориального управления мы учитываем не только муниципальные ("сельские") районы, но и городские округа (города регионального значения) и даже городские районы.

---

[1] *Лексин В., Швецов А.* Общероссийские реформы и территориальное развитие. Ст. 11. Региональная Россия начала XXI в... 2004. (705)

[2] *Алаев Э.Б.* Административно-территориальное деление России (Историческая справка) // Федерализм. 1999. № 2. С. 269. (257)

[3] См. п. 1.3.1. Принципы административно-территориального устройства.

Р. Скорынин решает вопрос об оптимальности созданием примерно 8-12 округов в каждой федеральной земле[1]. Не исключается возможность создания округов в работах с участием СОПСа (о чем свидетельствует вариант со 150-200 областями)[2]. Следует напомнить, что сторонником создания округов еще в 80-е гг. XX в. был профессор МГУ Б.С. Хорев[3]. Появились и новые работы ученых, в которых предлагается создать округа, как промежуточный орган управления между регионом (субъектом Федерации) и районами[4].

Психологические проблемы понижения статуса бывших центров субъектов Федерации описаны ранее. Статус окружного центра, безусловно, ниже по сравнению с республикой, краем или областью. Округ у большинства граждан ассоциируется с автономным округом. Значит, Пермь, став окружным центром, сравняется по статусу с Кудымкаром, Архангельск - с Нарьян-Маром, а Чита - с пгт Агинское и т.д.

Но куда более сложным может оказаться вопрос создания новых окружных центров. Для того чтобы разобраться с ним, нужно сначала уяснить, что же следует понимать под округом. Округа в царской России в качестве АТО встречались как исключение. Это понятие относилось к ведомственному территориальному делению: округа путей сообщения, горные, просвещения, военные и др.

Как АТО округ появился повсеместно в результате административно-территориальной реформы в СССР 1923-1929 гг. По концепции госплановской реформы[5], область становилась субъектом Федерации (хотя такой термин и отсутствовал) с широкими полномочиями, которые сравнивались со штатами США. Тогда округ должен был в правовом отношении приравниваться к губернии, а район - к уезду. Должны были, но… не стали. Округ имел население примерно 500 тыс. чел., или был примерно в 1,5 раза больше прежних уездов, и состоял примерно из двух десятков районов. Большая часть окружных центров - это прежние уездные центры, меньшая - губернские. Всего к 1930 г. в РСФСР в современных границах было создано при-

---

[1] *Скорынин Р.Г.* Проект территориальной организации России - 2. Округа. 2004. (1057)

[2] *Кистанов В.В.* Объединение регионов России... 2007. С. 75 (946)

[3] *Хорев Б.С.* Территориальная организация общества. 1981. (230); *Он же.* Региональная политика в СССР. 1989. (229)

[4] *Шарыгин М.Д.* Уральский регион (пространственный анализ и диагностика социально-экономического развития). Пермь, 2008. С. 198-205. (985)

[5] *Александров И.Г.* Экономическое районирование России. 1921. (157)

мерно 130 округов (см. прил. 18э[1]). Округа были практически повсеместно ликвидированы в 1930 г.[2]

Заметим, что округов было 130, а сейчас речь идет о примерно вдвое большем их числе. Следует также отметить, что начало индустриализации страны и ее урбанизация произошли как раз после ликвидации округов. В результате наибольший прирост промышленного потенциала и численности населения пришелся на областные (республиканские, краевые) центры. Кроме промышленности и управления, в региональные центры в течение вот уже 75 лет (включая и постсоветский период) стягиваются организации науки и профессионального образования (в отличие от ряда западных стран, где университеты расположены в небольших городах), торговли и транспорта, культуры и спорта, т.е. ведущие предприятия и организации практически всех отраслей.

На примере типичной по среднероссийским масштабам Курганской области нами показан пример несостоятельности образования 2-4-х округов в рамках области[3]. То есть сразу можно предвидеть, что гладко не получится даже на бумаге. Округа, образованные на основе агломераций региональных центров, будут достигать 1,5 млн. чел. Даже если мы выделим наиболее крупные города (к примеру, более чем в 500 тыс. жителей) в самостоятельные округа, то население округов, образованных из ближайших к региональному центру районов и городов, намного превысит население периферийных округов. Во многих округах на периферии не окажется и "достойного" окружного центра.

И даже если большинство населения (или депутатов) проголосуют за создание округов, то останется решить два вопроса:

1) Помещения. Даже если нужно создать на первое время десятка три окружных организаций по полсотни сотрудников в каждой, то это 1,5 тыс. чел. Где их разместить?

2) Кадры. Где взять людей для этих организаций. Ответ ясен: перевести сюда часть сокращенных из областных организаций. А им

---

[1] Буквой "э" помечены приложения, размещенные в электронной версии монографии.

[2] О причинах см. п. 2.3.1. Административно-территориальная реформа 1920-х гг. и отход от нее.

[3] См. подробнее: *Шишков М.К.* Из дискуссии на форуме http://karty.narod.ru. 31.01.2002. Режим доступа: http://www.rskorynin. narod.ru/Publications/FedLands/Opinions.html.

это надо? Конечно, кто не сможет найти подходящей работы в областном центре, поедет и в окружной. Как при Хрущеве, после ликвидации министерств в 1957 г. начальство вынуждено было из Москвы разъехаться на периферию по совнархозам. Только в 1964 г. они ему это припомнили (не вслух, конечно), когда снимали с должности на Пленуме ЦК. А после и в Москву вернулись: совнархозы ликвидировали, а министерства восстановили…

И внутри округов неизбежно возникнет проблема оптимизации управления: или оставлять незначительное число районов и тогда разделить функции управления между округом и районом будет очень сложно, или ликвидировать районы и тогда придется управлять несколькими десятками сельских администраций, малых городов и поселков городского типа на значительной территории. Что же предпринять: укрупнять сельские администрации? Таким образом неизбежно придем к ломке всей существующей системы АТУ. Надеемся, что повторение хрущевского метода реформирования АТД сейчас уже невозможно.

А теперь общий итог не только по вопросу укрупнения регионов, а в целом по реформе АТД в России:

"Для системы АТД в целом все же более характерны стабильность и устойчивость, нежели изменчивость. Всякое радикальное нарушение устойчивости этой системы приводило к некоторому коллапсу, в конце концов заканчивавшемуся достижением нового устойчивого равновесия, близкого к исходному нарушенному. Учитывая это, следует предупредить ***всех*** сторонников перекройки нынешней системы АТД об отрицательных последствиях ***любой*** очередной реформы и ее бессмысленности, ибо в конечном счете по прошествии длительного периода система АТД стремится вернуться в исходное состояние: число и размер единиц АТД ***первого*** звена во многом определяется размерами самого пространства страны, а для России с ее огромной территорией такая более или менее оптимальная нарезка единиц является почти что естественной"[1].

Можно с этим и согласиться, если взять под сомнение всего только три выделенных слова: "всех", "любой", "первого" - и попробовать найти другой путь территориального обустройства России.

---

[1] *Тархов С.А.* Основные тенденции изменения сетки административно-территориального деления России за 300 лет // География. 2001. № 28. (353)

8.1.2. Надстройка над регионами (субъектами Федерации)

Выше с позиции оптимальности территориального управления нами была достаточно подробно обоснована необходимость создания дополнительного высшего звена - 10 макрорегионов РФ, а также новой системы из 127 регионов, состоящей из 103 областей, включая автономные, 15 городских агломераций-миллионеров и 9 округов Москвы[1].

В целом данная идея основана на том, чтобы приблизить сетку и границы сначала межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия (МАЭВ), а затем и федеральных округов к экономическим районам, вплоть до их слияния.

К этому решению в той или иной степени склоняются многие ученые и политики, включая тех, кто в целом выступает против реформирования АТУ или впоследствии стал решительно отвергать необходимость всяких реформ.

"...В основу процессов развития федерализма должны быть положены объективные принципы региональной интеграции, тенденции которой сегодня наметились в рамках созданных восьми ассоциаций экономического взаимодействия субъектов РФ"[2].

"Изменение политического деления страны в будущем может привести и к пересмотру состава и границ экономических районов, которые уже сейчас воспринимаются далеко не как догма. В целом сама идея уменьшения числа структурных единиц хозяйствования в нашей стране выглядит весьма перспективной, но требует более глубокого изучения. Все же для такой огромной страны, как Россия, семь макрорегионов слишком мало, их число должно быть 10-12"[3].

"К оптимальной кратности близка сетка классических экономических (экономико-географических) районов, которые были намечены учеными в XIX веке, а в советское время применялись для планирования и учета в народном хозяйстве. Число их в Российской Федерации может быть от 9 до 12, а перед распадом СССР официально числилось 11. Вот, на мой взгляд, наилучшие единицы в качестве субъектов Федерации, но, конечно, не только по формально-количественным соображениям: эти районы имеют солидную историю и наиболее близки к реальности"[4].

---

[1] См. гл. 5, в частности, п. 5.1.1. Общие принципы районирования на макроуровне.

[2] *Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И.* Регионоведение. 2000. С. 264. (134)

[3] *Заяц Д.В.* Начало новой административно-территориальной реформы? 2000. (976)

[4] *Родоман Б.Б.* Сколько субъектов нужно Федерации? 2004. (655)

Отсюда экономические районы уже не "скорлупа от выеденного яйца, в которую к тому же вложено совершенно другое содержание"[1]. Вот еще более поздние высказывания ученых о необходимости пересмотра состава федеральных округов и повышения их роли в управлении страной.

"На наш взгляд, границы федеральных округов и крупных экономических районов должны быть идентичны, это должны быть единые политико-экономические таксоны. В таком случае генеральный уровень районирования станет основой выполнения обобщенных региональных экономических и административных функций управления"[2].

"…В округа были объединены территории, которые не чувствуют внутренней потребности в таком единстве. Отсюда - знаменитая произвольность границ, о которой писали буквально все, кто касался темы федеральных округов (Урал вошел в состав Приволжья, Западная Сибирь - в состав Урала)"[3].

"Преобразования состава субъектов Российской Федерации является одной из важнейших задач долгосрочных реформ федерализма. Причина тому – чрезмерные диспропорции статусов и ресурсов 88 регионов России…

Надлежит также определить статус нынешних федеральных округов в конституционном законодательстве. Целесообразно разукрупнение федеральных округов с 7 до 12-15, пересмотр их рубежей "внахлест" с военными, экономическими, правоохранительными и другими территориальными структурами"[4].

Саму идею сближения границ экономических районов (макрорегионов) и федеральных округов не исключает и В.В. Путин, который так подвел итог выступления академика А.Г. Гранберга:

"Нам нужны целенаправленные исследования по определению самого понятия макрорегиона, определению его границ, обусловленных территориальными, природными, инфраструктурными, демографическими и этнокультурологическими особенностями, с тем чтобы определить наиболее эффективные пути развития регионов для обеспечения интересов граждан, проживающих на этих территориях, а может

---

[1] «…Сетка районов не соответствует огромным изменениям, происшедшим в экономике страны. Границы районов, как образно отметил один из географов, это "скорлупа от выеденных яиц". От себя добавим: "в которую вложили совсем иное содержание"» (см.: *Ром В.Я., Дронов В.П.* География России: Население и хозяйство: Учеб. для 9 кл. М., 1995. С. 210).

[2] *Романов М.Т.* Проблемы экономического районирования и административно-территориального устройства России в новых условиях. 2006. (851)

[3] *Усягин А.В., Шишков М.К.* Территориальное управление в России... 2006. (930; 6.1.5. Роль федеральных округов в реформировании системы территориального управления / А.В. Усягин)

[4] *Баранов А.В.* Акторы региональных политических процессов в постсоветской России: система взаимодействий: Автореф. дис. ... д-ра полит. наук. Волгоград, 2007. (934)

быть, даже при необходимости поправить и оптимизировать границы федеральных округов…

Мы обязательно продолжим эту работу без рывков, спокойно, но с тем, чтобы определить оптимальные пути развития по этому направлению"[1].

Обоснование создания нового полноценного уровня территориального управления между федеральным центром (Москвой) и регионами (субъектами Федерации) наиболее подробно дано в работах специалистов СОПСа А.А. Адамеску, В.В. Кистанова и В. Савельева в 90-е гг. прошлого века, еще до создания федеральных округов. Поскольку эти работы были опубликованы в специальных журналах и остались недоступными для широкого круга читателей, остановимся на них подробно. Тем более что они существенно отличаются от работ тех же авторов, изданных уже после создания федеральных округов:

"В качестве высшего федерального звена государственного и всего территориального устройства России целесообразно выделить административно-хозяйственные образования в обновленном составе и границах крупных экономических районов. Они должны иметь особое федеральное значение, предназначаться для решения общенациональных задач при регулировании государством социально-экономического развития, в частности консолидации единого экономического пространства, и на них как на базовую территориально-организационную структуру будет прежде всего опираться Центр во взаимоотношениях с регионами.

В федеральных республиках (краях) целесообразно иметь… территориальные органы Правительства из представителей Минэкономики, Миннаца, Минфина, налоговой службы, других министерств и ведомств Российской Федерации… ликвидировав их многочисленные представительства в регионах; территориальные органы Верховного суда и Арбитражного суда… зональные управления МВД, ФСБ, Генеральной прокуратуры… и др.

Высшим должностным лицом может являться Представитель Президента России, выполняющий обязанности главы федерально-республиканской администрации

<...>

произойдет децентрализация государственного управления в духе демократии с усилением позиций Центра. Вместо десятков маломощных территориальных подпорок федеральная власть будет иметь 8-18 (по разным вариантам) сильных и надежных опор. Поскольку Конституция России не предполагает выход регионов из Федерации, то образованные над ними структуры не ущемляют их прав: это те же федеральные органы, только перемещенные из Центра ближе к регионам.

<...>

с точки зрения целей реформирования территориального деления и его целесообразных общих параметров предпочтительным надо считать проект укруп-

---

[1] Стенографический отчет о заседании Совета по науке, технологиям и образованию (выдержка). 30.11.2007. (888)

ненной (восьмичленной) сетки административно-экономических образований. Ввиду огромных размеров федеральных республик (краев) Сибирь и Дальний Восток может встать вопрос об их разукрупнении (с неизбежным некоторым снижением характеристик потенциалов) и доведении общего числа макрорегионов до десяти"[1].

Эта же мысль отчетливо прослеживается и в другой публикации тех же авторов:

"В основу предлагаемой территориально-организационной системы следует положить используемую для макроэкономических прогнозов и статистических отчетов сетку 11 экономических районов России (действует с 1939 г. с поправками в 60-х годах). Предпочтительному варианту из 8 административно-территориальных образований (почти совпадающему с районами межрегиональных ассоциаций) свойственно большее выравнивание экономических характеристик макрорегионов"[2].

Уже вскоре после образования федеральных округов появились предложения по повышению их роли в вопросах социально-экономического развития.

"Во-первых, необходимо участие округов (аппаратов Полномочных представителей) в разработке наиболее общих правил хозяйствования, действующих на территории всего округа (например, общие принципы инвестиционной политики).

Во-вторых, конкретизация общих правил и некоторые дополнительные правила, отражающие специфику региона, должны определяться на уровне округа. Разделение полномочий Центра и региона в этом случае формируется с учетом окружного среза социально-экономического и политического анализа.

Сегодня система федеральных округов к экономике и экономическому управлению малоприменима, однако никто не исключает комплексной реформы территориального устройства страны"[3].

Таким образом, одна их важнейших проблем при подлинно научной реформе АТУ на основе экономического районирования - это создание дополнительного звена между федеральным центром и нынешними субъектами Федерации, о чем уже говорилось выше.

На первый взгляд, лишнее звено управления - это однозначно минус. Однако не все так просто. Возьмем отвлеченные примеры: дополнительная струна в музыкальном инструменте, дополнительный диапазон мощности в электроплите, дополнительная скорость в

---

[1] *Адамеску А., Кистанов В., Савельев В.* Экономическое районирование как основа территориального устройства России. 1998. С. 125-134. (252)

[2] *Адамеску А.А., Кистанов В.В.* Нужна новая форма территориального управления // Обозреватель-Observer. 1999. № 9. (253)

[3] *Межевич Н.М.* Основные направления региональной политики Российской Федерации. Ч. 1. Теория регионального развития. 2000. (921)

коробке передач автомобиля. Плюс это или минус? Несомненно, инструмент или механизм становится сложнее настраивать или ремонтировать. Электроплитку без переключения мощности 40-летней давности с открытой спиралью мог отремонтировать каждый, но насколько она была неэкономичной.

Также и в управлении территориями. Лишнее звено, с одной стороны, - это усложнение всей системы, потеря скорости на передаче информации, причем в обе стороны. Но, с другой стороны, при ее соответствующей отладке и профессиональном исполнении возрастает отдача, появляется, образно говоря, уровень звука, скорости, мощности, которого в принципе невозможно было ранее достичь.

Так и на каждом уровне территориального управления должны быть свои сферы влияния, права и обязанности, налоговые поступления и т.д. И как в любом отлаженном механизме каждый уровень управления будет работать над повышением эффективности системы в целом. И здесь нужна отладка, как по "вертикали", так и по "горизонтали", между всеми органами управления и ветвями власти.

И поскольку наша реальная действительность далека от этого, постольку и к настоящей реформе АТУ мы пока не готовы. Но серьезно готовиться к ней уже давно пора. А если точнее, то готовиться нужно постоянно.

8.1.3. Территориальное устройство и вопрос столицы государства

Значение и роль Москвы в нашем государстве нужно менять. Это самый крупный и самый богатый город, один и немногих, где по сравнению с советским периодом увеличилось население, при его сокращении в целом по стране.

Это самый "нероссийский" из всех субъектов Федерации, но не по национальному составу, а по уровню доходов и ментальности населения. Москвичи испытывают дискомфорт, когда слышат слово "рубль", а 90% россиян непривычно считать деньги в долларах. Один из афоризмов покойного Александра Лебедя: "Россия - это не только Москва, а Москва - это, скорее всего, совсем не Россия". И это ясно даже ребенку. Семья переехала в Москву из провинции, и 5-летняя дочь спрашивает отца: "Папа, раньше мы были россияне, а теперь кто? Москвичи?"

Можно привести много цифр официальной статистики, подтверждающих, что Москва превысила все допустимые пределы оторванности от остальной России[1].

Приведем один из последних примеров из СМИ:

"...совсем недавно наши экономисты нашли такие данные. Существует общепринятая формула - отношение стоимости стометровой элитной квартиры в столице к ВВП на душу населения. И вот, например, в РФ это отношение - около 155. В Англии это соотношение уже 40. А в Германии, на секундочку, 6. Вот можно себе представить разницу в этом ценовом пузыре между российской элитной квартирой в Москве и в Германии. То есть, можно сказать, в течение какого времени рядовой человек может накопить на эту квартиру. В России - 155 лет"[2].

Вопрос о столице страны - важнейший вопрос, но он частный по отношению к управлению государством в целом. Нужно менять налоговую политику, чтобы капиталу было выгодно создавать новые рабочие места на периферии, чтобы туда тянулись люди, чтобы там строилось жилье для жилья, а не для вложения капитала в пустующие построенные квартиры, как в Москве.

Вопрос о столице - это составная часть территориального устройства и территориального управления страной. Поэтому обойти его при рассмотрении темы реформирования АТУ было бы неправильным. Хотя в большинстве проектов такое как раз и имеет место. Одним из исключений является работа А.В. Усягина, в которой автор приходит к следующему выводу:

"...никто не считал отдаленные экономические последствия переноса столицы в географический центр страны, которые могут быть и благоприятными для экономики, учитывая тот факт, что Москва уже не в силах справляться в полной мере со столичными функциями.

Перенос столицы в азиатскую часть страны может быть благоприятен и с геополитической точки зрения, в целях укрепления территориальной целостности Российской Федерации, учитывая евразийский характер геостратегического расположения России и усиливающийся с каждым годом так называемый "демографический навес" Китая, Японии и Кореи над слабонаселенными Сибирью и Дальним Востоком"[3].

---

[1] См. анализ базы данных "Вся Россия" по разделам "Основные социально-экономические показатели" и "Уровень жизни" (*Шишков М.К., Кормушин М.Ю.* Вся Россия. 2003-2009. (9)).

[2] Выступление О.Н. Сысуева, первого заместителя председателя Альфа-банка, на радио "Эхо Москвы" в передаче "Кредит доверия" 3 ноября 2008 г. (см.: http://www.echo.msk.ru/programs/creditworthiness/550410-echo).

[3] *Усягин А.В., Шишков М.К.* Территориальное управление в России... 2006. (930; 1.1.1. Природно-географические факторы формирования территориальных объединений / А.В. Усягин)

С приведенными выводами солидарен Артур Тушин, автор и основной продвиженец идеи переноса столицы страны на форумах в Интернете, у которого находится достаточно много сторонников[1].

Однако совершенно другие выводы сделаны из тех же фактов в гл. 7 "Дорогая моя столица" двухтомника "Стать Америкой, оставаясь Россией":

"Гигантское возвышение Москвы над Россией свидетельствует об общем упадке страны. Так было и в период крушения Римской империи, когда хищническое правление римской знати привело к опустошению римских провинций на фоне блеска столицы.

Сегодня Москва - основной тормоз возрождения России, и это не упрек москвичам, а констатация факта. Как нивелировать негативное влияние Москвы и как обезопасить страну от повторения бед, вызванных предательством столичной элиты? Перенос столицы просто повлечет возникновение нового нарыва на новом месте. Нам представляется, что Россия должна свою столицу *расселить,* перенося различные министерства и ведомства, центры ветвей власти по разным городам и весям. Распределение столичных функций будет способствовать рациональному распределению финансовых потоков и экономическому подъему субъектов федерации, упрочению целостности страны, более широкому вовлечению в управление талантливых представителей всех регионов. А современная система телекоммуникаций, в том числе и использование телеконференций, электронных подписей, полностью позволит обеспечить взаимодействие всех органов власти вне зависимости от их территориального расположения. И хотя это предложение неизбежно вызовет истерическую реакцию московской элиты (достаточно посмотреть на панику и возмущение, возникающие при робких попытках обсудить возможность переноса пары-другой ведомств в Санкт-Петербург), убедить граждан России в безальтернативности нынешнего положения со столицей московской элите будет непросто"[2].

На наш взгляд, авторы приведенной цитаты сильно преувеличивают то значение, которое имеет в управленческой практике даже на самом высоком уровне "современная система телекоммуникаций, в том числе и использование телеконференций, электронных подписей". И расселять все министерства по России, видимо, нереально и неразумно с позиций и российского менталитета, и российских просторов даже в отделенном будущем. Хотя, нужно согласиться, что перенос из столицы отдельных центральных органов управления, как

---

[1] Столицу России в Тобольск, или еще куда подальше! Пятый (Центральный) национальный проект. Режим доступа: http://www.medvedev-da.ru/forum.php?PAGE_NAME=read&FID=3&TID=825.

[2] *Кудрявцев М., Миронов А., Скорынин Р.* Стать "Америкой", оставаясь Россией: путь к процветанию. М., 2006. (1058) Т. 2. "Золотой миллиард" и настоящее и будущее России. С. 168.

это уже сделано с Конституционным судом, а также науки, образования, не говоря уже о промышленности, безусловно целесообразен. Но, тем не менее, главное, на наш взгляд, не в том, чтобы Москву "расселить". Столицу можно и нужно "разгрузить"! И об этом далее.

8.1.4. Перспективные центры макрорегионов

При решении вопроса о центрах макрорегионов следует учитывать жизненные циклы в АТУ. По восходящей линии их можно примерно охарактеризовать так:

1) нанорайоны (городские улицы и кварталы, отдельные небольшие части городов и поселков городского типа, средние и мелкие сельские населенные пункты) - суточный цикл для детей дошкольного и отчасти школьного возраста, престарелых, работников по обслуживанию жилья, участковых милиционеров, учителей, проживающих вблизи своей школы, продавцов торговых точек, находящихся вблизи их жилья;

2) топорайоны (сельские и городские поселения, городские микрорайоны) - от суточного до месячного, но в среднем недельный цикл;

3) микрорайоны - города регионального подчинения (городские округа), муниципальные и городские районы. Посещение общественного центра города, района или райцентра - от недельного до квартального (сезонного), но в среднем месячный цикл;

4) мезорайоны – центры регионов - субъектов Федерации - от месячного до годового, но в среднем сезонный (квартальный) цикл;

5) макрорайоны (макрорегионы) - крупные экономические районы и центры федеральных округов, города-миллионеры - от ежегодного до эпизодического раз в несколько лет; может совсем отсутствовать (цикл затухает). Вот на это и следует обратить внимание;

6) столица Москва - от годового до раз в жизни, но иногда влияние больше, чем центра макрорегиона (федерального округа). Здесь решающее значение имеет место проживания. К примеру, вероятно, что большинство жителей Хабаровского края ни разу в течение своей жизни не бывают в Москве, а для жителей Рязанской или Владимирской областей поездка в столицу - дело обыденное.

На макрорегиональном уровне нами предлагается отойти от советского принципа "крупного пролетарского центра", хотя на уровне регионов этот принцип в основном остается. Только упор делается не на слове "пролетарский" - это понятие опускается совсем, а на слове "крупный" - имеется в виду прежде всего численность населения.

Вопрос о центрах макрорегионов, а в перспективе, возможно, и новых укрупненных субъектов Федерации, является одним из важнейших для успешного проведения реформы АТУ. Как нами уже отмечалось в предыдущих работах, вопрос о новом центре становится не столько географическим, сколько политическим[1].

Предлагается рассмотреть два возможных варианта размещения центров макрорегионов. Первый, наиболее простой (но не значит, что наиболее правильный) - в наиболее крупных городах: Петербург, Ростов-на-Дону, Нижний Новгород, Екатеринбург, Новосибирск и т.д.[2]

Мы получим ситуацию, в определенной степени даже худшую, чем современное положение Москвы в РФ. Вот перечень и краткая характеристика основных проблем, с которыми неизбежно придется столкнуться при размещении центров макрорегионов ("краев") в крупнейших городах:

1) крупнейшие города могут оказаться на географических окраинах своих макрорегионов, как случилось с большинством центров федеральных округов, и прежде всего с Нижним Новгородом, Санкт-Петербургом и Ростовом-на-Дону. А это серьезно подрывает их авторитет по управлению подведомственной территорией. Имел место случай, когда первый полпред Приволжского федерального округа С. Кириенко возмущался, почему нет прямых рейсов, когда ему пришлось лететь в Оренбург из Нижнего Новгорода через Москву, т.е. в обратную сторону. А зачем они были нужны, если таким маршрутом до него из чиновников, возможно, никто и не пользовался, кроме нескольких офицеров внутренних войск МВД, по округам которого и была произведена нарезка федеральных округов?

2) крупнейшие города, укомплектованные, прежде всего, местными кадрами, за счет чего достигается экономия затрат на строительство жилья, будут решать прежде всего проблемы своего региона за счет других регионов "края". При этом не нужно забывать, что в России власть трудно отделить от денег. Маленький житейский пример 2000 г. Молодой человек, работник Сбербанка в Самаре, сообщает радостную весть: в Самаре будет Поволжский банк, который объединит несколько областных Сбербанков. На наш "наивный" вопрос, а чему тут радоваться, последовал простой ответ: "Как же, все финан-

---

[1] *Шишков М.К.* О лукавых играх с картой России. 2007. (860)

[2] *Шишков М.К.* О реформе территориального устройства России. 2004. (662)

совые ресурсы будут у нас, в Самаре и направляться в первую очередь на нужды нашей области". Следовательно, о нуждах ульяновцев, пензенцев и саратовцев нам, мягко говоря, думать не надо. Это их проблемы. Они и будут всеми путями стремиться к "независимости", или образованию своего макрорегиона. Такой путь уже пройден дважды: в 1930-1954 гг. при распаде "госплановских" краев и областей и после ликвидации укрупненных совнархозов в 1965 г.

Другой экономии, кроме уже имеющегося жилья у чиновников среднего и низшего уровня, а также у обслуживающего персонала, достичь в крупнейших городах будет невозможно. Однако и эти люди где-то работают сейчас, и на их место придется принимать других работников, что в конечном итоге опять приведет к необходимости строить жилье;

3) сложившаяся веками в нашей стране традиция, что административные здания должны находиться в центре крупных городов, похоже, завела нас в тупик. Во-первых, возникнет проблема отсутствия свободных площадей (территории) и подходящих зданий в центрах городов. История с помещениями для представителей Президента в федеральных округах, конфликтные ситуации и недовольства населения из-за занятия общественно значимых помещений, к примеру, Дворца бракосочетаний в Екатеринбурге, могут повториться в гораздо более крупных масштабах. Во-вторых, уплотнение застройки центра ведет к росту автомобильных пробок.

Поэтому в конечном итоге придется строить новые здания, но в центрах крупнейших городов все, что можно было снести с наименьшими затратами и в лучших местах, уже снесено и построено. В этом плане реформу АТУ нужно было начинать 15-20 лет назад;

4) не только Москва, но и все без исключения города-миллионеры подошли к тупиковой фазе своего развития из-за противоестественной политики уплотнения застройки и повышения этажности строящихся зданий. Прежняя советская политика приоритетного развития общественного транспорта в городах заменена на бесконтрольный рост числа частных автомобилей в надежде, что рынок все сам расставит по местам. И рынок все расставил: транспорт в крупнейших городах останавливается все чаще и может остановиться совсем, если ничего кардинального не предпринимать, как например, в Лондоне, где ввели платный въезд в центр города в дневное время в будни.

Градостроительные нормы советского периода не рассчитаны на современный уровень автомобилизации: автомашинам уже невоз-

можно нормально ни проехать по улицам городов, ни остановиться на них или во дворах. Все большие площади заняты под автостоянки, но все равно машины продолжают вытеснять пешеходов с тротуаров, газонов, детских и спортивных площадок, из дворов и т.д.

Конечно, можно перенимать "передовой" опыт развитых государств: лезть с машинами под землю (паркинги, тоннели, стоянки) или поднимать их над землей (эстакады). Вот только рост этих мероприятий в наших мегаполисах прямо пропорционален упадку сотен малых и средних городов, поселков городского типа и десятков тысяч сел и деревень России[1].

В любом случае придание новых административных функций крупнейшим городам идет вразрез с насущной необходимостью не просто сдерживания их роста, а разукрупнения, сокращения нерациональных рабочих мест, в том числе не только низкопроизводительного труда в промышленности и других производственных отраслях, но и непомерно раздутых торговли, банков и высшего образования. Финансово-экономический кризис - это неизбежная расплата за подобное расточительство.

Для нашей страны насущной необходимостью является создание подлинно урбанизированных центров из существующих малых и средних городов, способных частично разгрузить региональные центры и стать центрами обслуживания, в том числе маятниковой миграции прилегающей сельской местности[2];

5) в советский период статус столицы союзной республики и достижение миллиона по численности населения автоматически приводил к созданию в ней "дорогих городских игрушек", например, метро, с огромными затратами, равноценными перевозке пассажиров на легковых автомобилях.

Поэтому наделение города статусом центра макрорегиона приведет к стягиванию сюда ресурсов в ущерб другим городам и селам. А укоренившаяся практика "где власть, там и деньги" будет способствовать борьбе за право стать центром макрорегиона, особенно если будут просматриваться перспективы для наделения макрорегионов статусом субъектов Федерации.

---

[1] См.: *Кудрявцев М.* Вавилонское столпотворение. Режим доступа: http://ru.megaru.net/showdoc.aspx?pub_id=12&page=1.

[2] См. подробнее п. 7.3. Проблемы и перспективы территориального устройства районов.

Результатом данной борьбы в лучшем случае будет компромисс, который может поломать всю намечавшуюся систему АТУ, как это уже было при госплановской реформе 1923-1929 гг. К примеру, как и 80 лет назад, Казань и Уфа, Якутск и Махачкала не захотят реально подчиняться ни одному из городов, кроме самой Москвы. И, как в 20-е гг. прошлого века, в порядке исключения, могут остаться вне новой системы территориального устройства. На особые права могут претендовать Чечня или Калининградская область как анклав на западе страны. Тюменская область вместе с автономными округами или каждый из ее автономных округов - основные центры добычи нефти и газа - также, несомненно, захотят получить особый статус. И есть предложения по реформе АТУ, где именно такие меры и предусматриваются[1].

В худшем случае борьба за право стать центром макрорегиона в конечном итоге может привести к "боевой ничьей": реформа спустится на тормозах, ограничившись, к примеру, механическим увеличением числа федеральных округов без существенного расширения их полномочий и без изменения состава регионов.

Исходя из изложенного выше, *при проведении реформы АТУ необходимо сразу же принять твердое решение о недопущении размещения постоянного центра макрорегиона в любом из существующих центров регионов.*

Поэтому необходимо рассмотреть второй предложенный нами ранее вариант: центры краев разместить в малых или средних городах, не являющихся центрами современных субъектов Федерации, но имеющих выгодное географическое положение и хорошие транспортные связи с центрами большинства регионов края[2]. Здесь также есть свои плюсы и минусы, требующие самостоятельного рассмотрения. Следует напомнить, что мы уже говорили выше о подобных предложениях при разработке проекта федеральных округов по заданию Администрации Президента в 1995 г. группой Новикова-Смирнягина[3], а также в Интернет-проекте Р. Скорынина[4].

---

[1] *Лужков Ю.М.* Путь к эффективному государству... 2002. С. 37-38. (193)

[2] См.: *Шишков М.К.* О реформе территориального устройства России. 2004. (662)

[3] *Замятина Н.Ю.* Создание федеральных округов... 2001.

[4] *Скорынин Р.Г.* Проект территориальной организации России. 2002. (53)

Наиболее развернутое обоснование выбора малого города в качестве центра укрупненного субъекта Федерации находим у доктора экономических наук Н.К. Попадюка:

«Столицы новых укрупненных субъектов Федерации должны быть на конкурсной основе выбраны из малых и средних городов объединяемых субъектов Федерации... На первом этапе АТР (административно-территориальной реформы. - *М.Ш.*) нет необходимости начинать строительство новых столиц укрупненных субъектов Федерации "с нуля". В то же время для этих целей в интересах активизации экономической жизни целесообразно использовать малые и средние города, не бывшие ранее центральными городами областей, краев и республик в составе России.

<...>

новые столицы будут заинтересованы в наращивании собственной промышленной базы стройиндустрии, деревообработки, хлебобулочной, мясомолочной и других отраслей пищевой промышленности... Если льготный режим налогообложения для этих целей на определенный период применит и федеральная власть, то еще определенная часть ранее "убежавшего" капитала будет инвестирована вновь в страну...

Иными словами, такой подход, примененный в масштабах всей страны, сформирует мощный и все нарастающий внутренний спрос... Это послужит импульсом для длительного делового цикла, так необходимого для возрождения России и прежде всего ее "глубинки"»[1].

Не столь оптимистично по поводу "мощного и все нарастающего внутреннего спроса", но в целом наше мнение совпадает с мнением Н. Попадюка, если речь идет на первом этапе о восьми[2] из 10 центров федеральных округов (макрорайонов, макрорегионов), а в будущем и возможных столиц укрупненных субъектов Федерации - "краев".

Кроме стимулирования развития экономики, создание новых макрорегиональных центров решает, на наш взгляд, еще ряд важнейших задач:

1) отсрочить на значительное время (вероятно на несколько десятилетий) проблему переноса столицы России из Москвы;

---

[1] *Попадюк Н.К.* Система административно-территориальной реформы... 2003. (493)

[2] Сначала можно ограничиться семью новыми центрами, так как в Москве целесообразно разместить управление не только Московским, но и Среднерусским макрорегионом, а административным центром Дальнего Востока сделать г. Биробиджан, который лишается статуса центра автономной области. Время покажет целесообразность нового центра для Среднерусского и Дальневосточного макрорегионов.

2) внедрить новые формы работы госслужащих (управленческая двухсменка, полная компьютеризация)[1];

3) отделить бизнес от власти по примеру центров американских штатов;

4) существенно решить проблемы мегаполисов, и прежде всего Москвы, из-за неудержимого роста плотности застройки и транспортных средств;

5) лишить надежды старые центры возвратить прежний статус прямого выхода на Москву, а значит, обеспечить навсегда гарантии результатов реформы АТУ.

Теперь есть смысл кратко остановиться на основных принципах выбора центра макрорегиона, который:

1) не должен являться центром региона - субъекта Федерации;

2) должен быть максимально приближен к географическому центру макрорегиона;

3) быть конкурентоспособным по отношению к центрам входящих в него регионов, т.е. от любого регионального центра должно быть ближе к своему межрегиональному центру, чем к соседнему;

4) должен иметь транспортный узел или реальные перспективы его создания: выгодное экономико-географическое положение (ЭГП) с учетом различных видов транспорта;

5) желательно находиться между двумя крупнейшими городами макрорегиона и чтобы административное подчинение также не совпадало с территориальной близостью. Это сразу позволит двум регионам и их центрам считать новый межрегиональный центр "своим": для одного он свой по подчиненности, а для другого - по территориальной близости. Примером такого расположения могут служить Татарск Новосибирской области между Омском и Новосибирском и Тайшет Иркутской области между Иркутском и Красноярском;

6) должен быть относительно экологически благополучным;

7) должен иметь в 50-километровой зоне (доступность для маятниковой миграции) рекреационные территории (лесные массивы, реки, озера), а также свободные территории для создания небольших городков и поселков-спутников.

Численность населения города решающего значения не имеет. Тем более что оно различно для названных выше условий. По п. 4 найти достаточно развитый транспортный узел при малом и даже

---

[1] Об этих формах см. в п. 8.2.4. Создание научной системы управления страной на всех уровнях.

среднем по величине (до 100 тыс. чел.) городе достаточно сложно; п. 5-7, наоборот, соответствуют, как правило, малому городу.

Вот предварительные варианты перспективных центров макрорегионов, которые уже упоминались ранее[1]:

1. Беломорско-Балтийский - г. Вытегра районного подчинения, Вологодской области, 11 тыс. чел., территориально приближен к столице Карелии Петрозаводску и Ленинградской области.

2. Среднерусский - г. Алексин Тульской области, между Тулой и Калугой.

3. Волго-Камский - г. Козьмодемьянск Республики Марий Эл или пгт Васильсурск Нижегородской обл. на границе с Республикой Мари Эл, где ширина р. Волги сужается до 400 м, переходя в пойму.

4. Поволжский - п. Возрождение Хвалынского района Саратовской области, на границе с Ульяновской и Самарской (на другом берегу Волги) областями.

5. Северо-Кавказский - г. Георгиевск Ставропольского края или другое место, приближенное к международному аэропорту в Минводах.

6. Уральский - г. Касли Челябинской области, территориально ближе расположенный к Екатеринбургу.

7. Западно-Сибирский - г. Татарск Новосибирской области, железнодорожный узел на Транссибирской железнодорожной магистрали, территориально тяготеющий к Омску.

8. Восточно-Сибирский - г. Тайшет Иркутской области, также железнодорожный узел на Транссибе на пересечении с железной дорогой от Абакана на Братск и далее к БАМу, территориально ближе расположенный к Красноярску и еще ближе - к Братску.

9. Дальневосточный - г. Биробиджан - административный центр Еврейской автономной области, поскольку он лишается административных функций в связи с намечаемым вхождением в состав Хабаровской области. Другой вариант, как альтернативный на перспективу, - на ответвлении от БАМа к Транссибу - в районе п. Новый Ургал Хабаровского края.

Можно привести множество примеров "всех времен и народов" по строительству новых столиц разных стран: Вашингтон в США, Санкт-Петербург в России, Канберра в Австралии, Оттава в Канаде, Анкара в Турции, Бразилиа в Бразилии, Астана в Казах-

---

[1] См. п. 5.1.1. Общие принципы районирования на макроуровне.

стане и др. А каждый из макрорегионов России можно сравнить с отдельной страной.

Примеры проектирования и строительства новых административных центров можно найти и в современной России. Это построенное здание Правительства Московской области в Красногорске, проектирование нового административного центра Ленинградской области в д. Кудрово и медиацентра в п. Константиново Домодедовского района Московской области на 6,5 млн. $м^2$ жилья и 2,5 млн. $м^2$ коммерческих зданий[1].

Набор органов управления будет вытекать из функций, которыми будут наделены макрорегионы. Но непременное условие при проведении реформы - замкнуть на центры "краев" всю работу федеральных государственных структур с регионами. Образно говоря, каждый государственный чиновник федеральных и региональных органов на местах, включая губернатора, должен забыть, когда он последний раз по делам службы не только был в Москве, но и писал или звонил туда!

При этом не следует даже в отдаленной перспективе переводить в новые центры уже сложившиеся в течение десятилетий межрегиональные центры, например, военные округа Министерства обороны и внутренних войск МВД, управления железных дорог, объединенных энергосистем, трубопроводов, связи и т.п. Во-первых, это излишние траты средств и снижение управляемости от перемещения, во-вторых, это те "скрепы" в государственном устройстве, которые должны снять опасения в самодостаточности "краев" и развитии сепаратизма, вплоть до распада страны.

Впрочем, не стоит забывать, что практически все указанные выше структуры также существовали в СССР вне союзных республик, на межрегиональном уровне. Не помогло…

В новые центры макрорегионов необходимо переместить все федеральные и межрегиональные центры повышения квалификации, расположенные в Москве и Подмосковье, в Санкт-Петербурге и других крупнейших городах. Собственный пример: в течение 33 лет своей трудовой деятельности приходилось несколько раз доучиваться и переучиваться: в Екатеринбурге, Санкт-Петербурге, но чаще всего в Москве, не считая участия в семинарах, конференциях и просто деловых командировок в столицу. Конечно, побывать в Москве за государственный счет - равноценно получению бесплатной туристиче-

[1] Новости по радио "Эхо Москвы". 12 марта 2008 г.

ской путевки: одна из форм привилегий государственных чиновников, которую нужно прекратить совсем. Однако это станет возможным только при постепенном, но целенаправленном насыщении новых центров федеральных округов не только учреждениями государственной службы, образовательными и научными учреждениями, прежде всего в сфере управления, экономики и права. Сюда должны со временем частично переместиться или создать свои филиалы ведущие театры, музеи и выставки из Москвы и Петербурга, а также из других крупнейших городов страны.

Создание транспортных узлов вокруг новых центров будет способствовать развитию оптовой межрегиональной торговли, складов и баз, которые можно будет размещать в пригородах. Здесь же возможно строительство жилья для отставных чиновников из центра макрорегиона, а возможно и для других категорий, к примеру, для отставных военных.

Принятие решения о строительстве новых межрегиональных центров совсем не исключает, а, вероятнее всего, даже предполагает, что временным центром федеральных округов в самом начале реформы АТУ должны остаться их существующие центры, а центры новых федеральных округов также временно разместить в крупных городах, с учетом удобства географического положения. К примеру, Среднерусского - в Москве (учитывая предполагаемое значительное сокращение штатов и площадей под федеральными структурами), Поволжского - в Саратове, Восточно-Сибирского - в Иркутске.

Этот вариант можно предложить не более чем на 5-10 лет: на период предпроектных (выбора мест и площадок под новые межрегиональные центры), проектно-изыскательских и строительных работ. Следует также запретить проведение капитального строительства и реконструкции офисных зданий за счет бюджетных средств на период проведения реформы, за исключением новых центров макрорегионов. Это может в отдельных случаях привести к размещению макрорегиональных структур в существующих и новых временных центрах федеральных округов в закрываемых учебных заведениях, банках и торговых помещениях, без их капитальной реконструкции, с возможностью в дальнейшем использовать по назначению.

8.2. Необходимые условия для изменения административно-территориального устройства страны

8.2.1. Изменение экономических условий

АТУ - это надстройка над базисом - общественно-экономической системой государства. Оно призвано обеспечить выполнение основных задач, стоящих перед государственной системой на определенном этапе. Выше уже говорилось о распространенном мнении, что непригодность современного АТУ связана не в последнюю очередь с тем, что оно досталось в наследство от совершенно иной общественно-экономической системы - плановой социалистической экономики и административно-командной системы управления. Но если через 17 лет после установления новой общественно-политической системы не произошло существенных изменений в АТУ, то возникают следующие вопросы:

1) может быть, нынешняя система не столь уж разительно отличается от прежней, социалистической, коль оказалось возможным управлять в прежних административно-территориальных границах?

2) возможно, мы еще действительно не определились, куда мы идем, какое общество мы хотим построить, а раз не определены цели и задачи долгосрочного государственного строительства, то и не ясно, какие территориальные уровни управления нам нужны и какие функции должны выполняться на каждом из уровней?

Получается, что нужна по большому счету действительно национальная идея, под которую и была бы построена система территориального управления страной. А раз ее нет, то приходится довольствоваться старой, отжившей системой АТУ прошлой эпохи. Действительно, удвоение ВВП - это еще далеко не национальная идея.

О том, что и первое, и второе имеет место быть, поясним на следующем примере. При социализме нерационально использовалась земля, которая не имела стоимости, в том числе территория в черте городов. Отсюда в течение десятилетий, несмотря на принятие самых разных решений, на самом высоком уровне происходил "незапланированный" или "сверхплановый" рост численности населения и территории под застройкой, прежде всего, крупных и крупнейших городов страны, в том числе столицы страны Москвы.

И примерно 15-20 лет назад мы, как и многие другие в нашей стране, искренне надеялись, что достаточно установить справедли-

вую и стимулирующую плату за ресурсы, как начнется сдерживание роста больших городов, и капиталы потекут в малые и средние города, рабочие поселки и сельскую местность, где дешевые ресурсы: земля, недвижимость, рабочая сила. Рыночными механизмами будет постоянно регулироваться процесс выравнивания экономического развития регионов в уровне жизни населения.

Но произошло все с точностью до наоборот: по темпам роста населения за 1989-2007 гг. Москва занимает 3-е место среди регионов России (рост 118%) вслед за Дагестаном, в котором на 100 лет позже, чем в большей части России, начался бурный процесс демографического взрыва, и ХМАО - Югрой, где также бурно идет процесс добычи основного богатства России - нефти. И это при том, что в целом по стране и более чем в 3/4 ее регионов численность населения неудержимо падает. Также не секрет, что островками благополучия в стране являются, как правило, самые крупные города, о чем мы уже писали выше[1].

Так в чем же дело, почему капитал не ищет дешевых ресурсов, не стремится на периферию? На наш взгляд, рыночный механизм налогообложения не способствует этому. В стране, мягко говоря, очень ограниченно действует система подоходного налогообложения. А там, где она существует, используются не действующие рыночные цены, а явно заниженные кадастровая оценка земли или стоимость объектов недвижимости по оценке БТИ.

Для внедрения рыночного механизма, который позволит перейти от роста разрыва в доходах, как между регионами, так и между людьми, к росту рождаемости и сокращению смертности, на наш взгляд, необходимо ввести систему подоходных налогов:

- на заработную плату (с физических лиц). Запомнилось выступление по радио одного солидного бизнесмена - эксперта по экономическим вопросам, который за полчаса 6 раз повторил, что после отмены подоходного налога налоговые поступления только возросли и что его не нужно ни в коем случае возвращать. А то, что за эти годы после обвального падения в 1990-е гг. бурно росла экономика страны вместе с ценами на нефть и другие энергоресурсы, и именно это, а не отмена прогрессивных ставок по налогу с физических лиц, является причиной роста налоговых поступлений, просто умалчивалось;

- на землю от ее рыночной стоимости;

---

[1] См. п. 6.1.2. Изменения в городах в постсоветский период.

- на недвижимость, также от рыночной стоимости (механизм взимания этих двух налогов разработан достаточно подробно)[1];

- на наследство, давая преимущество наследникам акций предприятий, а не недвижимости, солидных банковских счетов, дорогих автомобилей и других предметов роскоши;

- одиноких и малосемейных граждан. В СССР был такой 6%-ный налог. Он нужен и сейчас, но должен быть подоходным. Среди студентов старших курсов проводился опрос об их отношении к введению такого налога. Причем подчеркивалось, что доходы от него должны пойти на стимулирование рождаемости. За введение налога проголосовала только одна студентка, оказавшаяся молодой матерью, все остальные были против даже 2-3%-ного налога.

Своевременное введение указанных выше налогов вместе со снижением ставок на НДС и налог на прибыль позволило бы не наращивать, а постепенно сокращать разрыв в уровне экономического развития между регионами, как и разницу в доходах между богатыми и бедными гражданами нашей страны.

Все это, возможно, сказано излишне подробно и, на первый взгляд, в сторону от темы. Но это лишь на первый взгляд. Модное направление совершенствования АТУ, получившее название "укрупнение регионов", главной задачей ставит выравнивание различий в развитии экономики между богатыми и бедными регионами. Однако для действительно нуждающегося в совершенствовании АТУ страны эта задача не более чем второстепенная, так как выравнивание должно происходить, прежде всего, за счет отладки хозяйственного механизма.

8.2.2. Развитие и укрепление демократии, федерализма и местного самоуправления

Важным аргументом противников любой реформы АТУ в стране является вопрос о федеративном устройстве и Конституции России с разделением государственной власти на федеральную и региональную. А также независимую от них власть муниципальную, которая также существует в двух независимых друг от друга уровнях: 1) го-

---

[1] *Кудрявцев М., Миронов А., Скорынин Р.* Стать "Америкой", оставаясь Россией: путь к процветанию. Т. 1. Современная экономика и экономическое развитие России - СССР. Т. 2. "Золотой миллиард" и настоящее и будущее России. 2006. (1058)

родских округов и муниципальных районов и 2) городских и сельских поселений. Таким образом, отрицается важность вопроса об оптимальном числе нижестоящего звена АТУ, так как:

"Новый регионализм исходит из представлений о конституционной (хотя на практике и нарушаемой) самостоятельности региональных и местных органов власти и субъектов хозяйствования. Поэтому новый регионализм скептически относится к самой идее "территориального управления" из общегосударственного центра и к административным преобразованиям, оправдываемым задачами повышения результативности такого "управления". Тем более ошибочной представляется соответствующая идея в федеративном государстве, где четко прописаны пределы самостоятельных компетенций органов власти федерации, ее субъектов и местного самоуправления"[1].

Однако всегда следует иметь в виду не только несоответствие теоретических представлений практическим реалиям, но и наличие на всех уровнях территориального управления структур, имеющих строго вертикальную систему управления от федерального центра, порой до сельского поселения и городского микрорайона. Для примера возьмем службы, чьи сотрудники обязаны дойти до каждого дома, до каждой квартиры: МВД - участковый милиционер, МЧС - инспектор противопожарной службы, Минздравсоцразвитие - участковый врач, инспектора Роспотребнадзора, Росстраха, налоговой службы, Энергонадзора и т.п.

Рост демократии и федерализма ведет к укрупнению системы АТУ, авторитаризм, административно-командные методы, централизованные отчисления сверху - к разукрупнению. Возможно, это тенденция, а не закономерность. Однако в 20-е гг. прошлого века, в период еще происходивших в стране политических дискуссий внутри правящей и единственной в стране политической партии - ВКП(б), произошла административная "госплановская" реформа, в результате которой вместо старой системы АТУ с многими десятками губерний возникла новая с девятнадцатью крупными АТО: автономными республиками, краями и областями. Переход к индустриализации и коллективизации привел к созданию административно-командной системы управления, при этом в многоуровневой системе "область (край, АССР) - округ - район - сельсовет" при оптимальном соотношении числа АТО в каждом уровне одно из звеньев - округ - оказалось лишним для ускорения прохождения команд сверху и отчетов

---

[1] *Лексин В.Н.* Пространство власти и мир человека // Мир России. 2005. № 1. С. 5. (897)

снизу. Это оказалось на определенное время важнее, чем система из сотни районов внутри области или края[1].

В эпоху хрущевской "оттепели" возникла система укрупненных совнархозов, как противовес раздробленному АТУ в РСФСР. Искали пути укрупнения российских регионов и такие разные руководители, как царский премьер-министр П.А. Столыпин и генсек ЦК КПСС Ю.В. Андропов, но оба не успели произвести преобразования - слишком коротким было их пребывание на своих постах[2].

В период демократизации начала 1990-х гг. возникли Межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия (МАЭВ), в которых некоторые ученые и политики видели прообраз будущих укрупненных субъектов Федерации. В конце 1990-х гг. новый импульс этим объединениям придал председатель правительства Е.М. Примаков, когда был принят закон о МАЭВ, а представители от каждой МАЭВ входили в состав Президиума Правительства РФ.

Создание федеральных округов - самое первое по времени (буквально через несколько недель после инаугурации), но в то же время самое значительное за все 8-летнее пребывание на президентском посту управленческое решение В.В. Путина. Оно сменило вектор надежд по совершенствованию АТУ с МАЭВ и экономических районов на федеральные округа, надежд, которых за эти годы уже сильно поубавилось. Да и в самом начале можно было предположить, как выразился М. Шаймиев, что

"...опасения относительно перекроя страны, нового административного деления напрасны. Такую цель не ставили. Потому что административная нарезка в этом случае была бы другой, помельче..."[3]

Вместе с укреплением вертикали исполнительной власти, установлением действительной стабильности и спокойствия по сравнению с бурными концом 80-х - началом 90-х гг. прошлого века сузилось влияние представительной власти. Сократились число и полномочия депутатов всех уровней. Спросите у жителей, кто представляет их регион в Госдуме и Совете Федерации? Большинство этого не знают, как не знает своих региональных, городских и районных депу-

---

[1] *Шишков М.К.* Административно-территориальное устройство РСФСР на 15.11.1931 г. (519)

[2] Подробнее см. гл. 2. Исторический аспект территориального устройства России.

[3] *Токарева Е.* У семи столиц страна без глаза... 2000.

татов. Не знают и председателя ТОСа, даже не скажут, в каком ТОСе они живут и что это такое - ТОС.

В регионах депутат представляет сразу несколько городов и районов, а нужно не менее одного депутата от АТО: города или района! Это потребует увеличения числа депутатов в регионах с 25-45 до 200-300 и более.

На примере Самарской области можно показать, что, во-первых, ничего страшного в этом нет, зал заседаний бывшего Дома советов, а ныне Правительства области рассчитан на 500 мест, и еще в начале 1990-х гг. оборудован системой голосования на 350 мест - по числу тогдашних депутатов областного Совета. А во-вторых, если число 300-320 депутатов для области покажется чрезмерным, то из-за безусловно назревшей реформы АТУ на районном уровне, за счет укрупнения самых малочисленных районов с населением на первом этапе менее 15 тыс. чел., число депутатов значительно сократится. Еще больше оно может сократиться при выводе областного центра Самары из состава области и придания Самарской агломерации (без Тольятти) прав региона.

Еще одним условием нового территориального устройства является развитие местного самоуправления. В данной связи государственная поддержка развития местного самоуправления является незаменимым условием изменения АТУ страны.

В дореволюционной Самаре с населением на порядок меньше нынешнего численность гласных Думы колебалась в 1871-1917 гг. от 50 до 60 чел.[1] В советский период, до конца 1980-х гг., было 500 депутатов, что примерно соответствовало дореволюционным пропорциям, а в последнем, "разогнанном" в 1993 г. XX созыве было 200 депутатов. Кроме того, было примерно по 150-200 депутатов в каждом из девяти городских районов. А в первой постсоветской городской Думе на весь миллионный город осталось 18 депутатов! Сейчас их число возросло до 35. И это только потому, что были внесены изменения в закон по минимальному числу депутатов:

"6. Численность депутатов представительного органа поселения, в том числе городского округа, определяется уставом муниципального образования и не может быть менее:

7 человек - при численности населения менее 1000 человек;

10 человек - при численности населения от 1000 до 10 000 человек;

---

[1] Самара: историческая справка. Режим доступа: http://www.samara-city.ru/history/studies/txt01.html.

15 человек - при численности населения от 10 000 до 30 000 человек;

20 человек - при численности населения от 30 000 до 100 000 человек;

25 человек - при численности населения от 100 000 до 500 000 человек;

35 человек - при численности населения свыше 500 000 человек.

7. Численность депутатов представительного органа муниципального района определяется уставом муниципального района и не может быть менее 15 человек.

8. Численность депутатов представительного органа внутригородской территории города федерального значения определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 10 человек"[1].

Следует заметить, что установление минимальной численности депутатов стало правилом для большинства органов представительной власти.

Отдельный, но близкий к этому вопрос о низком участии населения в выборах. Рядовой пример. В выборах главы Волжского района Самарской области в октябре 2008 г. приняли участие 37% избирателей. Данный факт был подан в СМИ как большая активность избирателей! Ситуация с численностью депутатов сельского поселения описана нами ранее[2].

Особо следует остановиться на вопросе создания вертикали представительной власти, идущей, в отличие от власти исполнительной, снизу, а не сверху. Речь идет о том, что избираться депутатом 3-го - микроуровня - городов и районов должны только прошедшие депутатскую школу на низовом 4-м уровне - в городских "коммунах" и сельских "общинах". Соответственно, депутатом 2-го - мезоуровня - региона или города-региона могли бы стать лишь депутаты городов и районов 3-го уровня. И этот порядок должен соблюдаться до самого верха - Совета Федерации и Государственной Думы, включая и избрание по партийным спискам.

Это позволит создать систему здоровой конкуренции среди депутатов: превративший свой избирательный участок в цветущий сад в полном и переносном смысле слова депутат имеет больше шансов

---

[1] Статья 35 "Представительный орган муниципального образования" ФЗ № 131. 2003. (486)

[2] См. п. 7.5.2. Перспективы территориального устройства в сельской местности. В целом с нашей позицией относительно ФЗ № 131 еще на стадии его принятия можно познакомиться по примечаниям к стенограмме обсуждения данного закона во втором чтении в Госдуме (см.: Стенограмма принятия Госдумой во втором чтении Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". (524)).

получить поддержку для выдвижения на следующий уровень депутатской лестницы.

Еще нужно добавить и систему работ по благоустройству по принципу "X руб. бюджетных средств на Y руб. собственного участия населения в благоустройстве".

Создание системы гласности в работе всех органов территориального управления до "коммун" и "общин" включительно с собственным сайтом в Интернете - это уже реальность, тем более что программное обеспечение и все необходимые шаблоны для заполнения конкретной информацией не только могут, но должны быть выполнены и оплачены централизованно по заказу Минрегиона.

А сводный каталог для всех муниципальных сайтов РФ практически уже готов - это наш справочник-каталог "Вся Россия"[1].

Не только на низовом, 4-м топоуровне - в городских "коммунах" и сельских "общинах", но и обязательно на 3-м уровне АТУ - микроуровне - в городах и районах, включая городские районы, а желательно и на 2-м - мезоуровне - региональном необходимо соблюдать следующие принципы:

1. Равенство всех депутатов, которое подразумевает: а) все работают на общественных началах. Для гарантии соблюдения этого условия необходимо включить в ФЗ № 131 пункт единого времени работы представительных органов власти всех муниципальных образований:

а) начало работы не ранее 17 ч в пятницу, а окончание заседания - не позже 9 ч в понедельник. Получается до 64 ч непрерывной работы в неделю! Это немало;

б) поочередное исполнение обязанностей председателя и заместителя из числа руководителей депутатских групп от каждого нижестоящего АТО. Заместитель, набравшись опыта, на следующем заседании (в следующем месяце) становится председателем. Председателями совета не могут быть председатели постоянных комиссий - это логично.

На освобожденной депутатской работе могут быть только депутаты, избираемые от политических партий, а не по мажоритарной системе - от территориальных избирательных округов.

2. Депутат, избираемый по одномандатному округу, с периода выдвижения и весь период полномочий должен быть зарегистрирован по месту жительства и постоянно проживать на территории своего избирательного округа.

---

[1] *Шишков М.К., Кормушин М.Ю.* Вся Россия. 2003-2009. (9)

Какое отношение имеет вопрос об общественной активности населения и степени зрелости местного самоуправления и в целом общественных институтов к предполагаемой реформе АТУ? Самое непосредственное.

Без широкой разъяснительной работы с населением о целях, задачах и путях проведения реформы добиться положительных результатов не удастся, поскольку проводить реформу придется через референдум. И наверняка не один. Следует напомнить, что в период подготовки и проведения административной реформы 1923-1929 гг. по всей стране проходили партийные, комсомольские и профсоюзные собрания по данному вопросу.

За пределами темы оставим такие вопросы, как форма государственного устройства: республика или монархия, федерализм или унитаризм, хотя и они возникают в проектах реформирования территориального устройства страны. Менять основополагающие принципы государственного устройства, заложенные в Конституции страны, несравненно труднее, чем территориальное устройство.

8.2.3. Решение национального вопроса в новом территориальном устройстве страны

При проведении реформы АТУ одним из важнейших является принцип учета национального фактора в федеративном и в целом в территориальном устройстве страны, с одной стороны, гипертрофированный (чрезмерно увеличенный), а с другой стороны, не поддающийся правилам элементарной логики. О том, насколько запутан этот вопрос, говорит следующий пример:

"Автору, не один год проработавшему в университетах США, бывало весьма не просто отвечать на, казалось бы, элементарные вопросы местных студентов и коллег о государственно-правовой природе субъектов РФ: почему за республиками закреплен национальный статус, а за автономными округами нет; почему "национальные" субъекты Федерации имеют статус государственности, а АО его не имеют; почему Хакасия и Карелия - республики, а Чукотка - нет; почему Чукотский АО существует, а Нанайский нет; почему Ингушетия и Чечня существуют в ранге отдельных республик, в то время как Кабардино-Балкария и Карачаево-Черкесия имеют "коммунальные" модификации; чем объяснить наличие Еврейской АО, где доля титульного этноса составляет ничтожную величину, в то время как достаточно концентрированно проживающие на Северном Кавказе десятки тысяч ногайцев автономией не обладают?"[1]

---

[1] *Гладкий Ю.Н.* Территориальное укрупнение регионов России и экономический федерализм // Изв. Рус. геогр. о-ва. 2007. Т. 139. Вып. 5. С. 17. (982)

Но нельзя впадать и в противоположную крайность - полностью игнорировать национальный фактор в АТУ, что предлагают сторонники "губернизации" страны.

Прежде всего, необходимо включить в ст. 72 Конституции России о совместном ведении РФ и субъектов РФ вопрос об АТУ регионов (субъектов Федерации). Отсутствие данного положения в Конституции препятствует принятию федерального закона "Об общих (основных) принципах административно-территориального устройства в РФ". Одним из разделов такого закона должен быть, на наш взгляд, раздел о национально-территориальных автономиях (далее - НТА) на всех уровнях АТУ[1]. Мнение о достаточности национально-культурной автономии[2], является, на наш взгляд, ошибочным и без принятия понятных и равных для всех национальностей правил в данном вопросе любая реформа АТУ обречена на провал. И это ясно видно по уже проведенным укрупнениям субъектов Федерации:

"Завершившиеся в 2006 г. слияния автономий... показывают, что уже прослеживаются серьезные проблемы, касающиеся сохранения статуса национальных образований в составе укрупненных краев"[3].

Об этом мы уже говорили ранее[4]. Законодательное решение позволит отойти от перекосов в территориальном устройстве из-за национального признака. В самостоятельном разделе по НТА указанного закона, на наш взгляд, должны быть отражены следующие основные положения:

1. В любом АТО, вплоть до сельской "общины" и городской "коммуны", более половины от всех жителей, имеющих право голоса (а не от числа пришедших голосовать!), при желании могут получить статус НТА.

Следует учесть, что национальные районы и даже сельсоветы существовали в СССР до середины 1930-х гг. Подобный пример уже имеется в Карелии - Вепская национальная волость, образованная в 1994 г. на базе трех сельских Советов. В настоящее время она является районом, что, на наш взгляд, неоправданно, но можно объяснить именно отсутствием федерального законодательства о НТА. Есть в настоящее время и национальные немецкие районы в Омской области и в Алтайском крае.

---

[1] *Шишков М.К.* Соединенные судьбой... 2002. (622)

[2] *Косиков И.Г.* Реформируемая Федерация... 2008. С. 121-122. (1056)

[3] Там же. С. 104. (1056)

[4] См. п. 3.4.2. Изменения в федеративном устройстве России: укрупнение регионов.

2. Если большинство населения проголосует против введения НТА, на данную территорию ее статус не будет распространяться. Это, к примеру, могут быть отдельные города и районы в республиках, где большинство составляют русские. То есть право на автономию должно идти с самого нижнего уровня АТО. Таким образом, становится возможной внутренняя "неавтономия". К примеру, русские или русскоязычные (с большинством обрусевшего населения) районы, "общины" или "коммуны" внутри национального района.

3. Если желающие создать НТА окажутся в меньшинстве, они в соответствии с действующим законом РФ вправе образовать национально-культурную автономию. А если это меньшинство компактно проживает в одном сельском населенном пункте или в одной его части или части города (микрорайоне, квартале, поселке и т.д.), то они могут создать свой орган территориального общественного самоуправления - ТОС.

4. В НТА должно быть ограничено применение принципа вертикали исполнительной власти. Например, только выборы, а не назначение глав администраций сверху.

5. Налоговые льготы или дотации из федерального бюджета для НТА должны быть обязательны, но лишь в пределах дополнительных затрат на введение двуязычия, поддержания национальных промыслов и ремесел, национальной культуры и быта и т.п. То есть это льготы на сохранение и развитие национальной самобытности, ради чего собственно и должны создаваться НТА.

В отличие от ранее опубликованной статьи по данному вопросу[1] в настоящей работе мы предлагаем не различать при создании НТА "коренные" и "некоренные" национальности. На наше мнение повлияли работы Л.Н. Гумилева и В.А.Тишкова[2]. Интересным в этой связи является и высказывание Президента Якутии Вячеслава Штырова о том, что родной землей для якутов 2 тыс. лет назад являлась территория современного Китая, а 1 тыс. лет назад - территория Иркутской области.

Убрать различия между "коренными" и "некоренными" национальностями в вопросах создания НТА, на наш взгляд, необходимо и с позиций массового привлечения в страну, в том числе и на постоянное место жительство, населения из других стран, а также для

---

[1] *Шишков М.К.* Соединенные судьбой... 2002. (622)

[2] *Тишков В.А.* Этнология и политика. Научная публицистика. М., 2001. С. 140-142. (223)

внутренней миграции избыточного населения из республик Северного Кавказа, о чем уже указывалось ранее[1].

Кроме НТА, в рамках предлагаемой нами перспективной системы АТУ: субъект Федерации (область, городская агломерация, городской округ Москвы) - город, район - "городок", сельская "община", городская "коммуна" (часть города), для компактно проживающих национальностей в различных регионах и районах страны большое значение будут иметь "промежуточные" НТА. Они должны образовываться на основе волеизъявления населения или представительных органов власти, территориально граничащих друг с другом НТА, независимо от их вхождения в состав федерального округа, региона (субъекта Федерации) или района. Это, к примеру, волость - несколько автономных общин, округ - несколько автономных районов, провинция или земля - несколько автономных областей. Уже в нынешней системе территориального устройства две национальности: буряты и ненцы - имеют по три национально-территориальных образования.

В случае распространения системы НТА на районы и "общины" (нынешние сельские администрации) вопросы создания объединений НТА будут иметь важное значение и для других национальностей, значительная часть которых проживает за пределами своей республики или автономии. Отметим, что из национальностей, имеющих свои республики и автономии, число проживающих за их пределами составляет: евреи - 99%, эвенки - 89%, мордва и татары - примерно 2/3, марийцы и чуваши - почти половина, ханты, коми-пермяки, карелы, удмурты, башкиры - от 2/5 до 1/4, чеченцы, долганы, коряки и чукчи - от 1/4 до 1/5[2].

В "промежуточных" НТА должны быть свои органы представительной и исполнительной власти. Примерный перечень их отделов (управлений): организационно-методический, сводно-аналитический, образования, культуры и искусства, печати и СМИ, национальных промыслов и ремесел, национальной архитектуры и быта. Но, естественно, в них не должно быть органов государственного управления: суда, прокуратуры, милиции, налоговых, финансовых, статистиче-

---

[1] См. п. 7.3. Проблемы и перспективы территориального устройства районов и п. 7.5.2. Перспективы территориального устройства в сельской местности.

[2] *Шишков М.К., Кормушин М.Ю.* Вся Россия. 2003-2009. (9) Раздел "Национальный состав населения".

ских и др. Из десяти современных автономных округов, включая утратившие статус субъектов Федерации, на предлагаемый статус реально может претендовать лишь Коми-Пермяцкий, в котором коми-пермяки составляют большинство.

А если захотят объединиться НТА, не имеющие общей границы или имеющие разный уровень в иерархии АТУ, к примеру, несколько районов и несколько общин? Их объединение также возможно на основе ныне действующего ФЗ № 131 (гл. 9 "Межмуниципальное сотрудничество").

Основные организационные моменты получения статуса НТА:

1) регистрация инициативной группы (не менее определенного количества человек) или принятие решения большинством представительного органа власти существующего АТО;

2) организация сбора подписей о проведении референдума (в ограниченный по времени срок, не менее определенного процента от всех жителей на данной территории);

3) вопросы референдума: а) за НТА; б) против НТА; в) безразлично.

Если референдум не соберет нужного числа голосов, то вторичная процедура возможна в зависимости от поданного числа голосов за, против и воздержавшихся. Чем больше сторонников и меньше противников, тем раньше может быть повторение референдума. Однако в любом случае должен быть период моратория на новый референдум, который не должен быть менее 10 лет (до итогов следующей переписи населения).

Решение о статусе НТА должно вступать в силу только по истечении сроков полномочий исполнительных и представительных органов власти соответствующей территории, что также уменьшит возможность использования административного ресурса при проведении референдума.

В целом в национальной политике должна быть значительно повышена роль экстерриториальных органов - общероссийских ассоциаций и союзов каждой национальности, объединяющих все виды НТА и национально-культурные автономии, в том числе землячества студентов, строителей, торговцев и т.д. данной национальности на всей территории России. Этим организациям должны быть даны права законодательной инициативы, выделяться средства на поддержание родного языка и культуры, особенно при отсутствии своей национальной автономии или рассредоточении представителей данной национальности по нескольким регионам.

Законодательное закрепление вопросов НТА и повышение роли экстерриториальных общероссийских национальных союзов (ассоциаций, конгрессов и т.д.) позволят постепенно и безболезненно отойти от нынешней гипертрофированной роли национальных республик и автономий.

Предлагаемый вариант, естественно, нуждается в совершенствовании. Однако сам факт установления одинаковых для всех правил, законодательного начала не должен наносить ущерб многовековой дружбе народов, подрывать принципы демократической национальной политики. Наоборот, будут созданы весомые предпосылки дальнейшего укрепления сотрудничества и взаимодействия в рамках единого государства, борьбы против сепаратизма. Это может стать примером и для других стран, прежде всего СНГ и Балтии, в решении проблем национальных меньшинств.

В нашей статье в журнале "Российская Федерация сегодня" была такая фраза: "Разумеется, этот процесс нельзя искусственно форсировать. Скорее, он займет несколько десятилетий, а может, и веков"[1]. Редакционная правка сделала эту фразу непонятной. И можно было подумать, что здесь имелись в виду возможные сроки перехода к НТА. Однако речь шла о возможных сроках, в течение которых будут действовать НТА, т.е. вероятный прогноз перехода к другой стадии - национально-культурной, экстерриториальной автономии.

Переход к НТА, как и в целом административно-территориальную реформу, на наш взгляд, необходимо осуществить в течение ближайших 3-5 лет. Здесь нужно иметь в виду предстоящую во втором десятилетии XXI в. демографическую "яму" по трудовым ресурсам России. Тогда резкое сокращение притока населения в трудоспособном возрасте (малочисленное пополнение 1990-х гг. рождения) наложится на возрастающий отток из трудоспособного возраста населения 1950-х гг. рождения. Поэтому России не избежать массового притока не только "гастарбайтеров", но и населения на постоянное место жительства. И этот приток нельзя ограничивать лишь странами, входившими в СССР. Должна быть подготовлена солидная правовая база по вопросу, что же ждет переселенцев в России, какими правами они смогут здесь обладать.

Следует также обратить внимание на то, что предполагаемая национально-территориальная реформа должна значительно смягчить нынешнюю ситуацию. К примеру, право на изучение родного языка в

---

[1] *Шишков М.К.* Соединенные судьбой... 2002. (622)

НТА, закрепляемое постоянным дополнительным финансированием школ, библиотек, клубов, СМИ и т.д., не должно стать обязанностью для его изучения. То есть ни один из языков на территории России, кроме русского, не может быть наделен правом государственного, что мы видим в настоящее время в российских республиках. Иначе ставится под сомнение возможность беспрепятственного передвижения населения по территории страны, что является проявлением нарушений прав человека и гражданина России.

Федеральный "рамочный" закон об основных принципах АТУ Российской Федерации и в его составе раздел о НТА позволит отойти от перекосов в территориальном устройстве из-за национального признака. К примеру, решить вопросы о присоединении Минусинской котловины Красноярского края к Хакасии, трех колымских районов Якутии - к Магаданской области, изучить целесообразность образования новой области из северо-восточной части Республики Коми (Тимано-Печорский ТПК) и Ненецкого автономного округа и т.д. А само население большинством голосов на референдуме должно решить, добавлять ли к названию области, района и любого другого АТО название соответствующей национальности и статуса автономии[1].

8.2.4. Создание научной системы управления страной на всех уровнях

Вернувшись по кругу от социализма назад в капитализм нужно внимательнее присмотреться, что же ценного для современного периода осталось там, при Романовых, под "крыльями двуглавого орла"? Хотелось бы обратить внимание на два вида государственной службы с четкой иерархией и системой повышения по службе: военной и гражданской. Сейчас подобная система лишь в военной службе.

На "гражданке" вчерашний бизнесмен может завтра стать государственным чиновником и наоборот. К примеру, вчерашний охранник мэра может стать главой администрации городского района. И это особенно никого не удивляет, поскольку сравнительно недавно в нашей истории авиационный полковник со звездой Героя сразу стал вице-президентом России. И тогда это никакого возмущения в народе не вызвало, и позже, когда Президент стал подыскивать для него постоянный круг обязанностей и нашел - сельское хозяйство. А до

[1] См. также: *Шишков М.К.* О лукавых играх с картой России. 2007. (860)

1917 г. даже учителя состояли на государственной службе и могли дослужиться до чина, равного подполковнику.

Очевидно, что административно-территориальную реформу невозможно эффективно провести без реформы административной системы в целом, включающей реформу государственной службы. В чем же эта очевидность? Прежде всего, нужно исходить из отсутствия мобильности государственных служащих всех рангов. Привязанность к своим квартирам, домашнему скарбу - это свойственная россиянам черта, в отличие, к примеру, от американцев. Наверное, они и не знают о нашей пословице, что "два переезда равносильны одному пожару".

Сделать государственного чиновника, прежде всего на уровне руководителей организаций и их структурных подразделений, начиная с начальника отдела, мобильным - это одна из задач, без решения которой реформа АТУ будет как минимум существенно тормозиться. Для этого нужна система, в которой государственному служащему, начиная примерно с "майорской" должности, будет положено служебное жилье, причем, как правило, в пределах пешеходной доступности - не более 2 км от места работы. Для гражданского "генерала" служебное жилье возможно уже и пожизненно. Но для работающего "генерала" - в пределах 10-минутной доступности до места службы. Здесь одновременно экономия времени, и снижение затрат на содержание госаппарата, и борьба с "пробками" на дорогах, улучшение экологии и здоровый образ жизни: прогуляться пешком по свежему воздуху всем полезно.

В новой системе госслужбы, опять же начиная с "генеральской" должности, должен уйти в прошлое перевоз с места на место мебели и бытовой техники, а может быть, даже посуды и постельных принадлежностей, т.е. перейти на систему квартир-гостиниц.

Мобильность руководителей госслужащих, включенная в систему пожизненного профессионального роста, позволит в значительной степени снизить такой всеобщий порок нашей системы, как коррупция и использование служебного положения в личных целях. От фамусовского в "Горе от ума": "как станешь представлять к крестишку ли, к местечку, ну как не порадеть родному человечку", до анекдота 1990-х гг., - пожелания калмыцкого рыбака, поймавшего золотую рыбку: "Сделай меня одноклассником Кирсана Илюмжинова!".

Система пожизненной гарантированной материальной обеспеченности госслужащего в сочетании с мобильностью позволят разорвать порочную "сцепку" власти и бизнеса. Нежелание оторваться от

собственного или подконтрольного чиновнику бизнеса будет основной причиной саботажа любой реформы, в результате которой ему придется переезжать в другую местность, даже и при повышении в должности.

Предлагаемая реформа госслужбы, которая, с одной стороны, делает чиновника более мобильным, а с другой, гарантированно и существенно приближает его место жительства к месту работы, позволит сократить затраты на содержание госаппарата за счет введения управленческой двухсменки. Еще год назад (сейчас август 2009 г.) это нововведение было бы встречено в штыки, но финансово-экономический кризис позволяет посмотреть на данную меру по-другому, что даст возможность кроме экономии средств в существенной степени ослабить все нарастающую проблему транспортных пробок в мегаполисах.

Рабочую неделю в 40 ч предлагается разделить поровну на шесть частей (придется работать и в субботу!). Получим по 6 ч 40 мин в день. Полчаса (±10 мин) на второй завтрак или полдник, так как обед придется на до или после работы. Еще максимум 40 мин на пересменку: выключить ПК, убрать со стола и закрыть в шкаф бумаги, покинуть рабочее место и сдать ключ от кабинета на вахту - не более 20 мин после "звонка". А во вторую смену - получить ключ и права доступа к рабочему месту не ранее 20 мин до начала работы.

Складываем все вместе, получаем за обе смены время "брутто" - 6 ч 40 мин x 2 + 30 мин x 2 + 40 мин = 15 ч. Если начать работать в 7 утра в первую смену, то вторая будет заканчиваться в 22 ч. Можно сделать еще два варианта смещения начала и окончания работы плюс-минус 20-30 мин.

Плюсы:

1) экономия на эксплуатации помещений, включая внутреннюю "начинку" (мебель, компьютеры);

2) сокращение затрат на служебный автотранспорт, который также переведется на двухсменку и, вероятно, коммерциализируется. (Хрущев это уже пробовал - не получилось, но все-таки…);

3) улучшение условий работы рядовых госслужащих: доведение до нормативной площади служебных помещений на одного работника;

4) усиление стимула к массовому переходу с "бумажных" носителей информации на электронные, так как ежедневная уборка с рабочего стола кипы бумаг будет существенно снижать производительность привыкших к бумажной системе госслужащих. Компьютер позволит также решить вопрос с сокращением площадей для хранения

информации на бумаге. В целом компьютеризация госслужбы является отдельным существенным вопросом повышения ее эффективности;

5) улучшение обслуживания населения в организациях за счет приема граждан в разные смены;

6) общественное питание, которым при хорошей организации в каждой из смен можно будет воспользоваться до трех раз: до и после работы и в перерыв. За счет такой интенсивности использования площадей и оборудования можно достичь существенного снижения стоимости питания;

7) рост свободного времени в рабочие дни за счет сокращения рабочего времени (на 1 ч 20 мин), перерыва на обед (на 20-30 мин), а также уменьшения "транспортной усталости" и времени на работу и обратно за счет сокращения простоев в дорожных пробках;

8) повышение эффективности работы всех видов городского и индивидуального транспорта за счет снижения простоя в пробках, облегчения парковок и стоянок.

Минусы:

1) потеря второго выходного дня, субботы. Решение: "терять" всем сразу - делать рабочим днем в дошкольных и в учебных заведениях всех уровней, в сфере услуг;

2) обострение проблемы с детьми дошкольного и младшего школьного возраста. Решение: расширение работы детских дошкольных учреждений, изменение режима работы школ. Более кардинально - государственная поддержка системы совместного проживания разных поколений за счет объединения смежных квартир. Этот опыт широко применяется в Германии, на территории бывшей ГДР;

3) удлинение времени работы транспорта: возможно, придется, но незначительно, увеличивать штаты водителей и кондукторов;

4) обострение проблемы тишины в квартирах из-за разрыва во времени сна и бодрствования для работающих в разные смены;

5) изменение работы по неделям в разные смены, как это делалось и делается на промышленных предприятиях, отрицательно повлияет на здоровье, так как предпочтительно постоянно вставать, питаться и ложиться спать в одно и то же время. Решение: смены не менять;

6) разделение организации на две смены или подбор организаций-напарников, которых устроит работа в одних и тех же помещениях, но в разные смены. Это, возможно самый главный вопрос, который невозможно решить одномоментно.

В целом для решения обозначенных вопросов несомненно потребуется проведение экспериментов в различных городах. К указанной

системе работы целесообразно готовиться заранее и при создании новых городов - центров макрорегионов[1].

Далее приводятся выдержки из полемики на тему реформы АТУ в журнале ЭКО[2].

"Не случайно ведь за укрупнение регионов выступают в основном федеральные политики и чиновники, тогда как на местах к этой идее относятся с большой долей осторожности"[3].

Чиновников, как федеральных, так и региональных, среди активных сторонников реформы действительно немного, что естественно и закономерно. Чиновники - это не ученые, для них по-прежнему привычнее: "не нужно сметь свое суждение иметь", тем более о реформе АТУ, в результате которой, как совершенно верно указывает В.В. Шмат, "людям, власть придержащим, с этой властью придется расстаться"[4].

И здесь основная причина в нежелании проведения реформы АТУ для чиновников любого ранга и уровня. На наш взгляд, нужно создавать дополнительный "этаж" между федеральным центром и субъектами Федерации, логически завершая начатое созданием федеральных округов. Этот уровень может быть десятью новыми укрупненными субъектами Федерации или межрегиональной "надстройкой" над еще большим их числом, но выравненных по численности населения и доступности до их центров (см. прил. 5).

Но при любом варианте в обязательном порядке на новый уровень управления придется передать часть функций как из Москвы, так и из региональных центров. Как минимум, кому-то придется покидать обжитое местечко. А как максимум - расстаться с властью совсем. То есть, если проводить реформу для дела, то необходимо при этом обязательно сократить кое-где непомерно раздутый аппарат. И об этом достаточно красноречиво говорят цифры. Так, общее число государственных и муниципальных чиновников в стране возросло за 1995-2000 гг. на 101 тыс. чел., или почти на 10%. А за 2000-2008 гг. рост уже 508 тыс. чел., или почти 44%, т.е. 1 млн. 671 тыс. чел. вместо 1 млн. 62 тыс. чел. в 1995 г.[5] И это в условиях непрерывного сокращения численности населения в стране и бурного роста компьютеризации, призванной сократить аппарат управления!

---

[1] Подробнее см. п. 8.1.4. Перспективные центры макрорегионов.

[2] *Шишков М.К.* О лукавых играх с картой России. 2007. (860)

[3] *Шмат В.В.* Лукавые игры на карте России. 2006. С. 49. (859)

[4] Там же. С. 50. (859)

[5] Россия в цифрах, 2009. С. 56.

"Следует заняться созданием и внедрением механизмов"[1] по распределению функций между всеми территориальными уровнями управления. Наиболее полно и подробно вопросы реформирования макрорегионального уровня управления в федеральных округах описаны в коллективной монографии под руководством Ю.М. Лужкова[2]. Учитывая то, что это издание стало уже библиографической редкостью и его текст отсутствует в Интернете, остановимся подробнее на наиболее важных моментах.

"В настоящее время функции полномоченных представителей практически не прописаны. Усиливается их восприятие почти исключительно как надзирателей за главами регионов. Объективно же *магистральной линией развития округов может стать усиление их роли как центров управления территориальным развитием, и прежде всего экономическим.* Образование округов позволяет решать сложные экономические вопросы на уровне, адекватном их масштабу. А значит, здесь должны быть сосредоточены права и ресурсы, соразмерные решаемым проблемам...

В то же время, следует иметь в виду, что *сама нарезка федеральных округов производилась без учета экономического районирования страны и экономического потенциала регионов.* Это в перспективе может потребовать уточнения *количества и состава федеральных округов*...

Необходимо определить круг федеральных министерств и ведомств, которые формируют свои территориальные структуры на уровне округов. Все иные федеральные органы исполнительной власти своих территориальных подразделений в округах не формируют, но направляют в округа собственных представителей, которые входят в состав соответствующих окружных структур...

На втором этапе, представители Президента должны фактически получить *статус представителей Федерации (государства) в округах,* замкнув на себе всю вертикаль исполнительной власти в округе. При этом они должны решать и задачи представительства Президента, и территориального государственного управления. Такая логика развития системы округов предполагает передачу, *делегирование на данный управленческий уровень ряда полномочий федерального Правительства*...

Как представляется с точки зрения критерия управляемости число субъектов Федерации, входящих в состав округа, не должно превышать шести-семи единиц[3]. Соответственно тело округов должно быть 12-15...

...целесообразно укрупнение структур федеральных органов исполнительной власти в ряде субъектов Российской Федерации с учетом образования федеральных

---

[1] *Шмат В.В.* Лукавые игры на карте России. 2006. (859)

[2] *Лужков Ю.М.* Путь к эффективному государству... 2002. (193)

[3] Здесь наше мнение совершенно иное: число подведомственных АТО в любой системе АТУ должно быть от 7 до 37, а оптимально - 19 (подробнее см. п. 1.3.1. Принципы административно-территориального устройства).

округов - то есть ***создание окружных отделений с одновременным упразднением аналогичных структур на уровне субъектов Федерации***[1]...

Главной задачей здесь является выстраивание *единой схемы организации системы исполнительной власти на уровне федерального округа...*

...на окружном уровне необходимо создать *структуры, призванные объединять усилия регионов и координировать их политику с полномочными представителями Президента и федеральными органами власти.* Такими структурами являются: *Губернаторский совет округа… Совет округа по местному самоуправлению… Совет законодателей...*"[2].

Для изменения АТУ страны необходимо создать научную систему АТУ на всех уровнях, которая определяла бы соблюдение принципов выравнивания потенциалов регионов, оптимальности территориального управления и конкурентоспособности центров, распределение функций управления между уровнями.

Исходя из принципов АТУ, на основе метода взвешенных баллов нами произведены расчеты существующего положения регионов по 16 показателям[3] и по перспективному АТУ по 13 показателям (см. прил. 8э - прил. 17э). По результатам расчетов целесообразно создать 27 новых областей с центрами, как правило, в городах, имеющих районное деление, и предоставить права субъектов Федерации округам Москвы, а также вывести из состава нынешних субъектов Федерации 15 крупнейших городских агломераций.

Реформа АТУ должна решить проблемы, оставшиеся со времени стихийного распада системы АТУ, установленной в 1923-1929 гг., когда ряд городов и районов были расположены дальше от своих региональных центров, чем от соседних. В данном исследовании проведен подробный анализ и выявлено всего 276 городов и районов, из

---

[1] Выделено нами. Это очень интересная мысль, позволяющая провести реформу АТУ без принципиальных изменений в Конституции РФ. К примеру, все федеральные структуры в Республике Хакасия (суд, прокуратура, военкомат, налоговая инспекция, служба занятости и т.д.) будут реорганизованы в межрайонные. Им будут переподчинены соответствующие районные и городские структуры тяготеющих к Абакану районов и городов Красноярского края. Соответственно, в сверхкрупных регионах могут быть созданы межрайонные федеральные округа, со всем набором федеральных структур региона, выходящие напрямую на свои органы в федеральном округе (макрорегионе).

[2] *Лужков Ю.М.* Путь к эффективному государству... С. 34-39. 2002. (193)

[3] *Шишков М.К., Кормушин М.Ю.* Вся Россия. 2003-2009. (9) Шаг 3 "Оптимальность АТД".

них около 200 существенно (одновременно более чем на 25 км, на 25% и на 25 мин по автодорогам) территориально приближены к центрам соседних регионов (см. прил. 20э). Данный фактор нашел отражение в оценке по балльной системе до и после районирования.

Необходима продуманная политика ликвидации мелких районов и сельских администраций, перевода части городов из областного подчинения в районное. Укрупнение районов должно сопровождаться частичной передачей полномочий с регионального уровня в города и районы. Для укрепления районного звена в системе АТУ необходимо изучить вопрос о придании в перспективе всем райцентрам статуса городских населенных пунктов.

Конституция РФ не дает однозначного ответа на вопрос, где заканчивается уровень государственной власти и начинается уровень местного самоуправления. В результате произошло смешение понятий "административно-территориальное устройство" (АТУ), как государственная система территориальной организации общества, устанавливаемая сверху, и "местное самоуправление", как самоорганизация жителей для решения вопросов местного значения.

Низовые органы АТУ не только на селе, но и в городе должны основываться на принципе социально-экономического районирования, т.е. на общих объектах и учреждениях социально-культурной сферы. Среди этих учреждений на первое место следует поставить полную среднюю общеобразовательную школу.

Вне многоуровневой системы государственного управления должно существовать (независимо от системы государственного управления и друг от друга) местное самоуправление. Территориальные границы органов местного самоуправления должны определяться самими жителями, по инициативе которых (прежде всего - депутатов) они создаются. Местное самоуправление и его органы не должны образовываться в границах любого АТО, т.е. территория и сфера деятельности органов местного государственного управления и местного самоуправления не должны совпадать.

Таким образом, предлагается следующая система территориального устройства России:

1. **Макрорайон** (макрорегион = крупный экономический район = федеральный округ, в перспективе, возможно, субъект Федерации - "край") - **10**.

2. **Мезорайон** (регион, субъект Федерации) - **127**, в том числе: города федерального значения - 15, области, включая автономные, -

103, городские округа г. Москвы, на правах регионов (субъектов Федерации) - 9.

3. **Микрорайон - 2040**[1], в том числе: города областного значения (городские округа) - 400, районы (муниципальные) - 1500 и городские и пригородные районы и пригороды в городах федерального значения - 140.

4. **Топорайон - 31 000**, в том числе: "городки" - 1650 (городские поселения - города районного значения - 650 и поселки городского типа - 1000), городские "коммуны" - 9000 и сельские "общины" (сельские администрации, сельские поселения) - 20 000.

5. **Нанорайон** - современные ТОС - территориальное общественное самоуправление, создаваемое по инициативе самих жителей, а также депутатов в пределах их депутатских округов, вне системы государственного территориального управления, т.е. обязательно не совпадающее с границами любого АТО и не зависимое от государственной системы управления.

Реформа АТУ, рассматриваемая в комплексе от верхнего до нижнего уровня, позволит говорить о создании единой системы и об отходе от устройства страны, выражаясь словами К. Арсеньева, "по обстоятельствам".

Средние соотношения между уровнями территориального устройства:

1) 1 макрорайон = в среднем **12,9** регионов = 1,7 (15/9 - без Московии) города федерального значения + 11,2 области (101/9 - без Московии). В настоящее время на 1 федеральный округ - ***11,9*** регион (83/7);

2) 1 мезорайон = **18,7** АТО = 4,3 города областного значения (450/104) + 14,4 района (1500/104). В настоящее время на 1 регион (без Москвы и Санкт-Петербурга) - ***30,5*** АТО = 7,4 город (603/81) + 23,1 район (1868/81);

3) 1 микрорайон = **14,4** АТО = 1,1 городков (1650/1500) + 13,3 "общин" (20000/1500). На 1 января 2009 г. на 1 район - ***11,7*** АТО = 0,25 города (481/1867) + 0,65 пгт (1216[2]/1867) + 10,8 (20127/1867) сельских администраций;

4) топорайон: 1 городская "коммуна" = 6,9 тыс. чел. = школьный округ; 1 сельская "община" = 7,7 снп (154 тыс./20 тыс.) = 1,9 тыс. чел. (38,2 млн. чел./20 тыс.).

---

[1] Здесь и далее указаны ориентировочные данные.

[2] 132 пгт входят в состав городов.

На 1 января 2009 г. 1 сельская администрация = 7,6 снп (154 тыс./ 20127) = 1,9 тыс. чел. (38,2 млн. чел./20127).

Новое территориальное звено управления - макрорегион - для успешного осуществления своих функций неизбежно должно отобрать существенную часть полномочий у федеральных структур в Москве и на региональном уровне. При этом общая численность федеральных государственных служащих в стране, как в Москве, так и на региональном уровне, должна сократиться ориентировочно не менее чем на 1/4. Это составляет 214 тыс. чел., при увеличении их численности за 2000-2008 гг. на 332 тыс. чел.[1]

Это диктуется также надвигающимся демографическим кризисом - резким сокращением числа трудоспособного населения, а также наступившим со второй половины 2008 г. финансово-экономическим кризисом.

Территориальное устройство России на основе экономических районов, с одной стороны, позволит улучшить управляемость за счет *приведения территориальных границ многочисленных межобластных органов управления в соответствие с новыми границами федеральных округов - "краев"*. С другой стороны, уже сложившиеся территориальные структуры, например, Минобороны, железных дорог, энергетики, Газпрома и ряда других структур, где это целесообразно, будут оставаться прежними. Это не только позволит избежать лишних затрат на реорганизацию, но и станет хорошим "лекарством" от возможного развития сепаратизма по причине "самодостаточности".

Большое значение в территориальном управлении имеет геостратегическое или геополитическое положение, т.е. внешние факторы, влияющие на территориальное устройство страны. Поэтому проект нового территориального устройства направлен не только внутрь страны. Широкие полномочия новых федеральных округов, потенциальных укрупненных субъектов Федерации - "краев" создадут новую ситуацию в интеграционном процессе стран СНГ. Этим мы покажем нашим ближайшем соседям из стран СНГ, прежде всего Белоруссии, Украине и Казахстану, возможные перспективы их сближения с обновленной Россией.

---

[1] Россия в цифрах, 2009. С. 56.

8.3. Осуществление реформы административно-территориального устройства страны

8.3.1. Законодательная база для реформы административно-территориального устройства

Каким образом осуществлять преобразования? Прежде всего, *нужно открыто обозначить проблему.* На самом высшем уровне признать необходимость проведения реформы федеративного и административно-территориального устройства страны. По сути, речь должна пойти о комплексной реформе государственного устройства и управления, которая уже на первой стадии потребует внесения изменений в Конституцию страны, а в дальнейшем, возможно, и ее пересмотра в целом.

Но в то же время нужно исходить из принципа: если можно не менять, то нужно не менять. Подготовка и начало реформы могут и должны быть проведены в рамках действующей Конституции. И чем дальше удастся продвинуться, не внося принципиальных изменений в Конституцию, тем лучше. И только тогда, когда абсолютное большинство в стране - от политической элиты до рядовых граждан - поймут необходимость и целесообразность пересмотра основных положений Конституции и созыва Конституционного Собрания, это и делать.

По действующей Конституции, изменения в нее, касающиеся основ конституционного строя, куда относятся и основные положения административно-территориального устройства страны (ч. 1 ст. 5), могут быть внесены только через созыв Конституционного Собрания. Следует заметить, что *пока не принят закон о самом Конституционном Собрании*: сроках и порядке его созыва и работы.

Одновременно с выборами членов Конституционного Собрания следует *провести референдум* по важнейшим вопросам государственного строительства, в том числе и *о новом территориальном устройстве*. Вопрос мог бы быть сформулированным в следующем виде: "Согласны ли Вы, чтобы территориальное устройство Российской Федерации было основано на социально-экономическом районировании, с предоставлением права каждому народу (этносу) образовать национально-территориальные или национально-культурные автономии?"

В то же время ныне действующее законодательство[1] позволяет проводить лишь укрупнение числа регионов (субъектов Федерации). Выше нами уже сказано, что это далеко не самое главное в проведении реформы АТУ на региональном уровне. Поэтому нужно внести поправки в закон "О порядке принятия в РФ и образования в ее составе нового субъекта РФ", позволяющие проводить разделение существующих субъектов Федерации и облегчающие вопросы передачи части территории между субъектами Федерации.

О конкретных шагах по укреплению макроуровня управления в стране - первоначально в уже созданных федеральных округах - узнаем, еще раз обратившись к работе коллектива авторов под руководством Ю.М. Лужкова:

"...в дальнейшем возможно законодательное закрепление принципов территориальной организации подразделений федеральных органов исполнительной власти в *Федеральном законе "О системе федеральных органов исполнительной власти"...*

Наделение полномочных представителей Президента рядом функций в области регулирования территориального социально-экономического развития может потребовать внесения еще ряда поправок в Федеральный Конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации".

Следует также исходить из того, что принципы образования, структура и границы федеральных округов должны быть зафиксированы в соответствующем Федеральном законе "О федеральных округах". Соответственно, предполагаемую новую "нарезку" федеральных округов, производимую с учетом экономического потенциала территорий, необходимо скоординировать по времени с разработкой и принятием данного закона"[2].

Необходима общегосударственная программа по пропаганде и разъяснению целей и задач реформы с активным участием средств массовой информации. Реформа неизбежно поднимет на поверхность как новые вопросы территориального устройства, так и вопросы, ждущие своего разрешения уже десятки лет, с момента образования нынешних субъектов Федерации. Поэтому для определения общих принципов и подходов в вопросах корректировки во всех звеньях АТУ, как уже говорилось ранее, нужен *закон об общих (основных) принципах административно-территориального устройства в РФ.* Потребность в данном законе существует давно, так как действующее законодательство не дает ответа на многие из возникающих вопросов, а при проведении реформы такой закон тем более необходим.

---

[1] О порядке принятия в РФ и образования в ее составе нового субъекта РФ. 2001. (16)

[2] *Лужков Ю.М.* Путь к эффективному государству... 2002. С. 39-40. (193)

Обращаем внимание на то, что указанные выше предложения были сформулированы уже вскоре после принятия Конституции РФ.

"Сегодня имеется настоятельная необходимость в четких рекомендациях со стороны федеральных органов, научных учреждений по АТУ, установлению оптимальных показателей АТЕ, классификации населенных пунктов...

Очевидно, что принятие указанных федеральных правовых норм будет способствовать установлению необходимого единообразия в решении субъектами РФ важнейших вопросов административно-территориального устройства.

Вместе с тем установление единообразного подхода к решению вопросов административно-территориального устройства и определение в федеральном законодательстве важнейших показателей, которым должны удовлетворять города различного подчинения, городские районы, поселки, сельские населенные пункты, вовсе не ограничивает возможности субъектов РФ самостоятельно решать этот вопрос"[1].

8.3.2. Организационный план и этапы проведения реформы административно-территориального устройства

Важнейшей задачей предстоящей реформы АТУ является укрепление верхнего этажа территориального устройства страны, который сейчас разобщен между семью федеральными округами и одиннадцатью экономическими районами (не считая Калининградской области). Между ними находятся еще и восемь Межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия (МАЭВ). Все их нужно привести к "общему знаменателю". Далее возможно два варианта федеративного устройства России:

1) 10 укрупненных "краев", разделенных примерно на 100 областей (включая автономные) и около 20 городов краевого значения[2];

2) примерно 120-130 субъектов Федерации (областей и городов федерального значения), относительно выравненных по численности населения (с разницей между ними не более чем в 10 раз), оптимизированных по числу АТО и доступности городов и райцентров до региональных центров. А над субъектами Федерации должны находиться опять же 10 федеральных округов - экономических районов, полностью замыкающих на себя работу с субъектами Федерации.

---

[1] *Саломаткин А.С.* Административно-территориальное устройство Российской Федерации... 1995. С. 164. (214; 4.2)

[2] См.: *Шишков М.К.* О реформе территориального устройства России. 2004. (662); *Он же.* Перспективное административно-территориальное устройство Российской Федерации. 2004. (628)

Поскольку первый вариант требует сразу же изменения Конституции РФ, то логично начать со второго варианта. То есть нужно начинать со сближения федеральных округов с экономическими районами, создания на их уровне полноценной территориальной структуры управления во главе с федеральным Министерством по делам федерального округа. Также необходимо создание соответствующих структур федеральных органов власти, способных наладить эффективное управление, полностью замкнув на себя все вопросы взаимодействия центральных федеральных органов власти с оставшимися федеральными структурами в регионах и с самими регионами.

Иными словами, все без исключения государственные, а тем более муниципальные служащие должны быть лишены прямых контактов при выполнении своих служебных обязанностей с Москвой, аналогично и из Москвы никто не должен напрямую общаться с регионами.

Только пройдя такой этап развития, что может занять, как минимум, несколько лет, можно будет двинуться дальше: придать федеральным округам статус субъектов Федерации.

Для этого потребуется проведение полномасштабной конституционной реформы, а до того надо бы оставить "про запас" термин "край" для единообразного наименования новых субъектов Федерации. Без изменения Конституции минимум два края, как и другие виды субъектов Федерации, должны быть, так как пять из шести их наименований, кроме автономной области, указаны в ч. 1 ст. 5 Конституции во множественном числе.

Однако стоит подумать над тем, чтобы в самом начале реформы АТУ переименовать семь из девяти существующих с 1 марта 2008 г. краев в области. Двумя, минимально необходимыми по первому разделу Конституции краями в РФ, на наш взгляд, должны остаться Камчатский и Приморский, действительно занимающие окраинное положение на карте страны.

Попутно стоит обратить внимание на дважды географически некорректное название "Забайкальский край". Во-первых, для всего Дальнего Востока России, для Японии и Кореи территория Читинской области является "Прибайкальем", а "Забайкальем" будет Иркутская область. Во-вторых, даже со стороны запада, непосредственно "за Байкалом" расположена Республика Бурятия, а не бывшая Читинская область.

Необходима серьезная организационная поддержка при подготовке административно-территориальной реформы с разработкой перспективного АТУ с верхнего до низшего уровня.

Былая разобщенность в вопросах перспективного развития территорий между Госпланом и Госстроем ныне возродилась на уровне Минэкономразвития и Минрегиона. Поэтому целесообразно рассмотреть вопрос о создании единого научно-методического и организационного центра по перспективному территориальному устройству, который будет решать вопросы реформирования АТУ на всех уровнях. Таким органом мог бы стать Всероссийский научно-исследовательский и проектный институт территориального устройства (ВНИиПИТУ), с филиалами в центрах федеральных округов. ВНИиПИТУ может быть расположен вместе с одним из его филиалов в одном из новых центров макрорегионов (федеральных округов).

Основой для создания подобного института могло бы быть Государственное научно-исследовательское учреждение Совет по изучению производительных сил ГУ (СОПС) при Российской академии наук (РАН) и Министерстве экономического развития России с филиалами (отделениями) в федеральных округах. Прообразами этих филиалов являются Центры стратегических исследований (ЦСИ) при полномочных представителях Президента РФ. В число учредителей ВНИиПИТУ можно предложить РАН, Академию госслужбы при Президенте РФ, Академию народного хозяйства при Правительстве РФ.

На ВНИиПИТУ необходимо возложить ведение банка данных - информационно-справочной системы (ИСС) по истории, современному состоянию и перспективам социально-экономического развития всех АТО России. Основой для подобной ИСС может служить разработанная нами база данных "Вся Россия" на сайте "Территориальное устройство России"[1].

Академия образования могла бы быть связующим звеном с ВНИиПИТУ при привлечении школьных учителей и всех работников образования к распространению и пропаганде идей реформирования территориального устройства страны. Это нужно делать через передовые компьютерные технологии в процессе преподавания географии, истории, краеведения и обществознания, через проведение интернет-олимпиад, слетов юных краеведов и т.п., через патриотическое воспитание подрастающего поколения.

Сам сайт "Территориальное устройство России" (включая и другую базу данных - электронную библиотеку) может являться также одной из стартовых основ для начала работы будущего ВНИиПИТУ.

---

[1] *Шишков М.К., Кормушин М.Ю.* Вся Россия. 2003-2009. (9)

На данный институт необходимо, в частности, возложить разработку генеральных схем размещения производительных сил, расселения населения и участие в разработке или согласование транспортной схемы России. А уже с их учетом необходимо разрабатывать и осуществлять мониторинг Генеральной схемы пространственного развития или перспективного АТУ России.

Такая работа должна быть в обязательном порядке отражена в территориальных планах (районной планировке) регионов и муниципальных образований, предусмотренных Градостроительным кодексом, в концепциях и основных направлениях перспективного социально-экономического развития регионов и муниципальных образований.

ВНИиПИТУ должен координировать работу по отраслевому и ведомственному районированию страны, согласовывать и давать заключения по территориальным планам (проектам районной планировки) регионов и муниципальных образований, территориальным схемам и территориальным структурам управления всех министерств и федеральных ведомств.

8.3.3. Общегосударственная программа по пропаганде и разъяснению целей и задач реформы

"Сравнение дискуссий по объединению ряда регионов России доказывает, что уровень политической конфликтности зависит от степени политизации этничности, от геополитических условий. Интеграционный процесс целесообразно вести постепенно, с предварительным созданием его экономических и социально-культурных мотиваций. Цели и методы реформ должны обеспечивать равенство прав граждан России, независимо от их социально значимых черт.

Административно-территориальная реформа сама по себе не может решить проблем сепаратизма и региональной фрагментации. Реформа должна стать составной частью региональной стратегии государства, реализовывать принципы равенства исходных возможностей граждан, территориальной справедливости, соразмерности ресурсов субъектов Федерации. Новый состав регионов России должен быть определен по итогам профессионального научного анализа и репрезентативных социологических опросов, с предварительным принятием конституционных законов"[1].

"Границы АТУ должны по возможности не нарушать сложившихся границ, что сохраняет налаженную инфраструктуру, в том числе систему коммуникаций, обеспечивает сопоставимость информации;

---

[1] *Баранов А.В.* Акторы региональных политических процессов в постсоветской России... 2007. (934)

5) соответствие членению территории в общественном сознании. Заведомо искусственные границы, без учета исторических традиций и культурных различий, будут отвергнуты населением или по меньшей мере нанесут ущерб социальной стабильности; из этого вытекает, что любые реформы могут быть эффективными только тогда, когда проводятся демократическим путем (в том числе путем "саморайонирования" населения)"[1].

Фразу из статьи В.В. Шмат: "…вопросы объединения регионов должны решать их жители, а не политики, чиновники или ученые-экономисты"[2], - на наш взгляд, следует построить иначе: "…вопросы объединения регионов должны решать их жители по результатам работы ученых (не только экономистов), чиновников, политиков, журналистов и общественности", т.е. после широкого обсуждения.

Необходимо повысить роль географии, а также истории, краеведения, обществознания в школьном и профессиональном обучении всех уровней. Пока же первокурсники в вузах не в состоянии показать на карте все регионы России. Тем более назвать принадлежность региона к экономическому району или федеральному округу. Такой задачи ни школа, ни вуз перед ними не ставят.

В конечном итоге реформа АТУ по предлагаемому нами варианту приведет *к качественно и количественно измененной системе управления страной*. Новое качество - это практическое воплощение в жизнь идеи "обновленного союза". Только вместо союзных республик будут "края". Однако они не будут иметь права выхода из Федерации. Новое количество - это значительное сокращение, примерно в 3 раза, численности управленцев в Москве и примерно вдвое - в центрах субъектов Федерации. При этом только половина от сокращенных управленцев должны быть переведены в центры макрорегионов - разукрупненных федеральных округов.

Если добавить к ранее уже упоминавшейся надвигающейся демографической угрозе, что высокие цены на нефть могут быть не вечными, то нужно готовиться к тяжелым временам[3]. В этих условиях проведение реформы АТУ обязательно должно преследовать задачу существенного сокращения аппарата управления. С передачей части функций как центрального аппарата в Москве, так и федераль-

---

[1] *Саломаткин А.С.* Административно-территориальное устройство Российской Федерации... 1995. С. 160. (214; 4.2)

[2] *Шмат В.В.* Лукавые игры на карте России. 2006. С. 55. (859)

[3] В окончательной редакции августа 2009 г. здесь сознательно оставлен без изменения первоначальный вариант, написанный еще в 2004 г. (см.: *Шишков М.К.* О реформе территориального устройства России. 2004. (662)).

ных структур в субъектах Федерации в новые "краевые" центры, туда должны переместиться и управленцы. Но… далеко не все. На всех никак не должно хватить ни новых рабочих мест, ни жилья. Да и далеко не каждый управленец (особенно в Москве!) захочет покидать насиженное место. Создание новых крупных и прочных федеральных округов - это также "отдушина" как минимум на 50-100 лет в уже необходимом, на наш взгляд, вопросе переноса столицы из Москвы.

Иногда возникает опасение, что создание крупных субъектов Федерации из-за их "самодостаточности" может способствовать при определенных обстоятельствах распаду страны. Данный аспект проблемы заслуживает особого обсуждения. Тем не менее, следует заметить, что сам принцип экономических районов основан на территориальном разделении труда, т.е. как раз противоположен "самодостаточности".

Но даже если допустить справедливость утверждения о том, что в случае ослабления центральной власти страна может быстрее расколоться на 10-12 частей, чем на 83-89, то и тогда бесспорен вывод о том, что при делении на столь много и столь разных частей Россия никогда не станет сильной.

К этому следует добавить и арсенал политических механизмов, усиливающих единство страны. Эта тема также заслуживает специального обсуждения.

Заключение

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы:

1. Наша страна не только самое большое по территории государство в мире, но и самое раздробленное. По числу административно-территориальных образований (АТО) - 83, количеству их видов - 6 и разнице между ними по численности населения - почти 300 раз равных нам в мире нет. Россию можно сравнить со школьным классом, в котором вместе обучаются 83 ученика, причем совершенно разных по возрасту и уровню образования (прил. 1).

2. Проекты территориального переустройства страны в XIX - начале XX в. на близкой к экономическому районированию основе выдвигали Н.М. Муравьев и П.И. Пестель, Н.П. Огарев, Д.И. Менделеев, П.А. Столыпин, участники Всероссийского совещания Советов в марте 1917 г. и др.

В 1921 г. подкомиссия Госплана РСФСР по экономическому районированию страны под руководством профессора И.Г. Александрова предложила создать 21 область на основе экономического районирования, в том числе 16 на современной территории РФ.

В 1923-1929 гг. в СССР была проведена административная реформа. На территории современной России было образовано 14 краев и областей, а также не предусмотренные планом проведения реформы 5 самостоятельных автономных республик.

В 1930 г. в целях укрепления районов, необходимого для проведения коллективизации, были ликвидированы округа, что привело в конечном итоге к разрушению только что созданной на научной основе системы административно-территориального устройства (АТУ). С 1934 г. начался процесс разукрупнения и образования новых областей. В 1955 г. в составе РСФСР было 86 АТО: 12 АССР, 6 краев, 54 области и 14 городов республиканского подчинения.

Проблема излишней дробности в управлении РСФСР частично решалась с помощью укрупненных совнархозов (1962-1965 гг.). После 1957 г., т.е. уже более 50 лет, в России не было серьезных изменений в АТУ на региональном (областном) уровне. С тех пор не образовано и не ликвидировано ни одной области или края.

В период, предшествующий распаду СССР, в начале 1990-х гг., на территории современной России в результате "парада суверенитетов" произошли изменения в АТУ, повысившие статус автономных областей и автономных округов. Общее число регионов по сравнению с РСФСР увеличилось с 73 до 89.

3. Предложения, идеи и интерес к вопросу об укрупнении краев и областей РСФСР на основе экономического районирования высказывали в 1980-е гг. Ю.В. Андропов, академик А.Г. Аганбегян, профессор Г.Х. Попов и др.

В настоящее время, на наш взгляд, особое внимание следует обратить на публикации А. Адамеску и В. Кистанова, особенно на их совместную с В. Савельевым статью в журнале "Федерализм"[1]. За прошедшие 10 лет она не утратила своей актуальности.

4. Вопрос реформы территориального устройства России нельзя рассматривать в отрыве от существующей сетки *экономических районов,* в которой нужно искать основу для реформирования АТУ страны. Фактический отказ от нее как основы для совершенствования АТУ России в последующих работах СОПСа[2] является, по нашему мнению, шагом назад.

5. При построении сетки АТО на основе социально-экономического районирования необходимо учитывать, прежде всего, *ограничения по числу входящих в состав территории нижестоящих АТО.* Исходя из сетки правильных шестиугольников, как практически наиболее рациональной формы для любого АТО, можно утверждать, что менее 7 АТО (первый круг) - очень мало, а свыше 37 (третий круг) - слишком много. Центр с двумя кругами шестигранников - 19 АТО - можно считать оптимальным числом АТО в любой системе АТУ (прил. 3). Это число фактически совпадает со среднестатистическим числом АТО первого уровня и очень близко к числу АТО второго уровня по странам мира.

Следующей важнейшей отличительной чертой АТУ является обязательное *наличие центра АТО*, функции которого в экономическом районе отсутствуют.

---

[1] *Адамеску А., Кистанов В., Савельев В.* Экономическое районирование как основа территориального устройства России. 1998. С. 111-134. (252)

[2] Государственно-территориальное устройство России... / Отв. ред. А.Г. Гранберг, В.В. Кистанов. 2003. (549); *Гришин В.И., Кистанов В.В., Кистанова Н.С.* Государственно-территориальное устройство России... 2007. (869)

6. Предлагается новая сетка экономических районов (макрорайонов, макрорегионов) России, являющихся одновременно федеральными округами, а в перспективе, возможно, и субъектами Федерации. Наиболее подходящее для них название - "край": 1) Беломорско-Балтийский (современный Северо-Западный федеральный округ); 2) Московский (Москва и Московская область); 3) Среднерусский (Центральный федеральный округ без Москвы и Московской области); 4) Волго-Камский (Волго-Вятский район, Татарстан и Удмуртия); 5) Поволжский (без Татарстана); 6) Северо-Кавказский; 7) Уральский (без Удмуртии); 8) Западно-Сибирский; 9) Восточно-Сибирский; 10) Дальневосточный - в границах соответствующих экономических районов.

7. Центры федеральных округов на первом этапе реформы, но не более чем на 5-10 лет, останутся прежними, а дополнительные центры временно предлагается разместить в Москве, Саратове и Иркутске. В самом начале реформы определить на перспективу центры федеральных округов в малых или средних городах, не являющихся центрами современных субъектов Федерации, но имеющих выгодное экономико-географическое положение или уже сложившиеся хорошие транспортные связи с центрами большинства регионов федерального округа.

Предлагается следующая система территориального устройства России:

Макрорайон (макрорегион, федеральный округ, в перспективе, возможно, субъект Федерации - "край") - **10**.

Мезорайон (регион, субъект Федерации: города федерального значения, области, в том числе автономные, городские округа г. Москвы) - **127**.

Микрорайон (города областного значения, районы, в том числе городские районы в городах федерального значения) - **2040**.

Топорайон (города районного значения и поселки городского типа - "городки", городские "коммуны" и сельские "общины") - **31 000**.

Нанорайон - современное ТОС - местное самоуправление.

8. Предлагаемый вариант нового территориального устройства России не следует смешивать с идеей "губернизации". Право наций на самоопределение в составе России нужно сохранить обязательно не только в форме национально-культурной, но и национально-территориальной автономии на всех уровнях АТУ.

Современные республики постепенно преобразовывать в области, в том числе автономные. Окончательный отказ от республик нельзя форсировать.

9. Исходя из принципов АТУ на основе метода взвешенных баллов произведены расчеты существующего положения регионов по 16 показателям и по перспективному АТУ по 13 показателям (прил. 7). По результатам расчетов целесообразно создать 27 новых областей, с центрами, как правило, в городах, имеющих районное деление, и предоставить права субъектов Федерации округам Москвы, а также вывести из состава нынешних субъектов Федерации 15 крупнейших городских агломераций (см. прил. 5 и прил. 6).

10. Реформа АТУ должна решить проблемы, оставшиеся со времени стихийного распада системы, установленной в 1923-1929 гг. В частности, необходимо изменить положение, когда ряд городов и районов дальше расположены от своих региональных центров, чем от соседних. В данном исследовании проведен подробный анализ и выявлено около 300 городов и районов, территориально приближенных к центрам соседних регионов (см. прил. 20э). Данный фактор нашел отражение в оценке по балльной системе до и после районирования (см. прил. 8э - прил. 17э).

11. Необходима продуманная политика ликвидации мелких районов и перевода части городов из областного подчинения в районное. Укрупнение районов должно сопровождаться частичной передачей полномочий с регионального уровня в города и районы. Для укрепления районного звена в системе АТУ необходимо изучить вопрос о придании в перспективе всем райцентрам статуса городских населенных пунктов.

12. Уменьшение размера регионов приведет к повышению удельного веса региональных центров по численности населения до 50% и более, что позволит в порядке эксперимента ликвидировать городские органы управления, выведя в городе районные организации непосредственно на региональный уровень. Этому будут также способствовать укрупнение и повышение роли районов и городов.

13. Низовые органы АТУ топоуровня не только на селе - "общины" (нынешние сельские поселения), но и в городе ("коммуны") должны основываться на принципе социально-экономического районирования, т.е. на общих объектах и учреждениях социально-культурной сферы. Среди этих учреждений на первое место следует поставить полную среднюю общеобразовательную школу, границы

обслуживания которой предлагается взять за основу при формировании топорайонов.

14. Вне многоуровневой системы государственного управления должно существовать (независимо от системы государственного управления и друг от друга) низовое звено территориального устройства - наноуровень - местное самоуправление. Территориальные границы органов местного самоуправления должны определяться самими жителями, по инициативе которых (прежде всего - депутатов) они создаются. Местное самоуправление и его органы не должны образовываться в границах любого АТО, т.е. территория и сфера деятельности органов местного государственного управления и местного самоуправления не должны совпадать.

15. Новое территориальное звено управления - федеральный округ - возглавляется министром Правительства РФ по делам федерального округа и замыкает на себе всю работу с регионами федеральных структур в Москве и значительную часть полномочий федеральных структур на региональном уровне.

16. Общая численность государственных и муниципальных служащих в стране должна сократиться не менее чем на 1/4. Это связано:

- со значительным ростом расходов на содержание аппарата и численности работников государственного и муниципального управления;
- с наступившим со второй половины 2008 г. финансово-экономическим кризисом;
- с надвигающимся демографическим кризисом при резком сокращением числа трудоспособного населения;
- со значительными резервами повышения эффективности управленческой деятельности, в том числе за счет современных компьютерных технологий и общественной работы депутатов.

17. Территориальное устройство России на основе экономических районов, с одной стороны, позволит улучшить управляемость за счет приведения территориальных границ многочисленных межрегиональных органов управления в соответствие с новыми границами федеральных округов. С другой стороны, уже сложившиеся территориальные структуры, например, Минобороны, энергетики, транспорта, включая трубопроводы, связи и ряд других структур, где это целесообразно, будут оставаться прежними.

18. Проект нового территориального устройства направлен не только внутрь страны. Широкие полномочия федеральных округов, а в перспективе возможных укрупненных субъектов Федерации -

"краев" - создадут новую ситуацию в интеграционном процессе стран СНГ.

19. На самом высоком уровне необходимо признать целесообразность проведения реформы АТУ страны. По сути, речь должна пойти о комплексной реформе государственного устройства и управления, которая в конечном итоге потребует созыва Конституционного Собрания и внесения принципиальных изменений в Конституцию страны, а возможно и принятия новой Конституции.

Для определения общих принципов и подходов в вопросах корректировки во всех звеньях АТУ необходимо внести поправку в ст. 72 Конституции, включив в вопросы совместного ведения Федерации и ее субъектов АТУ. После этого принять федеральные законы "Об основных принципах административно-территориального устройства (АТУ) в РФ" с самостоятельным разделом по национально-территориальным автономиям, "О федеральных округах в РФ" и др.

20. Для подготовки и организационно-методического осуществления реформы необходимо образовать Всероссийский научно-исследовательский и проектный институт территориального устройства (ВНИиПИТУ) с филиалами во всех предполагаемых новых центрах макрорегионов (федеральных округах).

21. Необходима общегосударственная программа по пропаганде и разъяснению целей и задач реформы с активным участием средств массовой информации, политических партий, общественных и самодеятельных организаций.

Основные источники информации

Как уже указывалось в предисловии, перечень практически всех использованных для написания монографии источников имеется в электронной библиотеке сайта "Территориальное устройство России" (www.terrus.ru). На момент окончания работы - 29 августа 2009 г. - в информационной базе насчитывалось 989 документов (из них с текстом или другим наполнением в виде таблиц или карт - 854).

В данном разделе приведены лишь основные источники информации. В скобках в конце каждого источника, как и в библиографических ссылках, указаны порядковые номера источников в библиотеке сайта. Каждый источник имеет общий адрес: http://terrus.ru/cgi-bin/query.pl?act=out&id=, который нужно скопировать в адресную строку и добавить указанное в скобках число.

Курсивом выделены полнотекстовые источники.

Законодательные и нормативные акты

1. *Конституция Российской Федерации. (102)*

2. *О порядке принятия в РФ и образования в ее составе нового субъекта РФ: Федер. Конституц. Закон от 17 дек. 2001 г. № 6-ФКЗ (в ред. от 31 окт. 2005 г.). (16)*

3. *О закрытом административно-территориальном образовании: Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 (в ред. от 22 авг. 2004 г.). (645)*

4. *О наименованиях географических объектов: Федер. закон от 18 дек. 1997 г. № 152-ФЗ. (527)*

5. *О местном самоуправлении в РСФСР: Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 (с изм. от 25 окт. 1991 г.). (847)*

6. *Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации: Федер. закон от 17 дек. 1999 г. № 211-ФЗ. (93)*

7. *Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ. (486)*

8. *Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: Федер. закон от 28 авг. 1995 г. № 154-ФЗ. (94)*

9. *Об установлении переходного периода по государственно-территориальному разграничению в Российской Федерации: Закон РФ от 3 июля 1992 г. № 3198-1. (95)*

10. *О порядке отнесения населенных пунктов к категории городов, рабочих и курортных поселков: Указ Президиума Верховного Совета*

РСФСР от 12 сент. 1957 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. - 1957. - № 1. (103)

11. Положение о порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР: Утв. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 авг. 1982 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. - 1982. - № 34. - Ст. 1271. (105)

12. Законы субъектов Российской Федерации по административно-территориальному устройству и территориальным основам местного самоуправления РФ, принятые в 2004-2005 гг. / Сост. Н.В. Колпаков, ред. М.К. Шишков. - 2006. (978)

Литература

1. Административно-территориальное устройство России. История и современность / Под общ. ред. А.В. Пыжикова. - М.: Олма-Пресс, 2003. (515)

2. Александров И.Г. Экономическое районирование России. - М.: Госплан, 1921. (157)

3. Анимица Е.Г., Тертышный А.Т. Местное самоуправление: история и современность. - Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 1998. (161)

4. Арсеньев К.И. Начертание статистики Российского государства. - Ч. 1. О состоянии народа. - СПб., 1818. (245)

5. Бабурин С.Н. Территория государства. Правовые и геополитические проблемы. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1997. (165)

6. Васильев В.И. Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления // Журн. рос. права. - 2006. - № 3. (839)

7. Вопросы экономического районирования СССР: Сб. материалов и ст. (1917-1929 гг.) / Под общ. ред. Г.М. Кржижановского. - М., 1957. (174)

8. Воронин В.В., Шарыгин М.Д. Социально-экономическая география на рубеже тысячелетий (теоретико-методологический аспект) / Под общ. ред. В.В. Воронина. - Самара: Изд-во Самар. гос. экон. акад., 1998. (175)

9. Гладкий Ю.Н., Доброскок В.А., Семенов С.П. Экономическая и география России. - М.: Гардарики, 1999. (132)

10. Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Регионоведение: Учебник. - М.: Гардарики, 2000. (134)

11. Государственно-территориальное устройство России: Экономические и правовые основы / Отв. ред. А.Г. Гранберг, В.В. Кистанов. - М.: ДеКА, 2003. (549)

12. Гришин В.И., Кистанов В.В., Кистанова Н.С. Государственно-территориальное устройство России: Реформирование регионального уровня. - М.: Финансы и статистика, 2007. (869)

13. Дементьев А.Н., Першин Е.В. Реформирование территориальных основ местного самоуправления // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. - 2004. - № 7 (227). (741)

14. Добрынин Н.М. Новый федерализм. Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. - Новосибирск, 2003. (618)

15. Жириновский В.В. Новое устройство России. - М.: ЛДПР, 1999. (181)

16. Калинин С.П. Административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации: Монография. - Омск: ИПК "Омскбланкиздат", 2001. (241)

17. Кистанов В.В. Объединение регионов России (преимущества для управления и предпринимательства). К реформе территориального устройства. - М.: Экономика, 2007. (946)

18. Колосов В.А., Мироненко В.А. Геополитика и политическая география: Учеб. для студентов вузов. - 2-е изд., испр. и доп. - М.: Аспект-Пресс, 2005. (756)

19. Косиков И.Г. Реформируемая Федерация: Укрупнение российских регионов. - М.: ЛКИ, 2008. (1056)

20. Кудрявцев М., Миронов А., Скорынин Р. Стать "Америкой", оставаясь Россией: путь к процветанию. - Т. 1. Современная экономика и экономическое развитие России - СССР; Т. 2. "Золотой миллиард" и настоящее и будущее России. - М.: Алгоритм-Б, 2006. (1058)

21. Лапин В.А., Любовный В.Я. Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство России. - М.: Дело, 2005. (701)

22. Лаппо Г.М. География городов: Учеб. пособие для геогр. ф-тов вузов. - М.: Владос, 1997. (140)

23. Лужков Ю.М. Путь к эффективному государству: План преобразования системы государственной власти и управления в Российской Федерации. - М.: Изд-во МГУ, 2002. (193)

24. Межевич Н.М. Основные направления региональной политики Российской Федерации: Учеб. пособие / С.-Петерб. гос. ун-т телекоммуникаций. - Ч. 1. Теория регионального развития. - СПб., 2000 (921); Ч. 2. Механизмы региональной политики. - СПб., 2002. (922)

25. Нефедова Т.Г., Полян П.М. Город и деревня в Европейской России: сто лет перемен. - М.: ОГИ, 2001. (928)

26. Обедков А.П. Поселки городского типа в системе городского расселения Российской Федерации // Федерализм. - 2006. - № 1. (786)

27. Перцик Е.Н. Территориальное планирование (районная планировка): Учеб. пособие для вузов. - М., 2006. (856)

28. Романов М.Т. Проблемы экономического районирования и административно-территориального устройства России в новых условиях // Изв. РАН. - Серия географ. - 2006. - № 3. (851)

29. Саломаткин А.С. Административно-территориальное устройство Российской Федерации (вопросы теории и практики). - М.: Манускрипт, 1995. (214)

30. Симагин Ю.А. Территориальная организация населения. - М.: Дашков и К°, 2004. (617)

31. Скорынин Р.Г. Новое территориальное устройство России. - 2002. (53)

32. Тархов С.А. Изменения административно-территориального деления России за последние 300 лет // География. - 2001. - № 15; № 21; № 28. (353)

33. Тимофеев Н.С. Территориальные пределы местного самоуправления в Российской Федерации. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 2007. (951)

34. Тугарев А.С. Проект административно-территориальной реформы в России. - 2004. (633)

35. Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика: Учеб. пособие для вузов. - М.: ГУ ВШЭ, 2006. (1053)

36. Усягин А.В. Политическое управление и его территориальные аспекты: российский опыт: Монография. - Н. Новгород: Изд-во ННГУ им. Н.И. Лобачевского, 2005. (777)

37. Усягин А.В., Шишков М.К. Территориальное управление в России: теория, история, современность, проблемы и перспективы. - 2006. (930)

38. Хаггет П. Пространственный анализ в экономической географии: Пер. с англ. - М.: Прогресс, 1968. (227)

39. Хорев Б.С. Территориальная организация общества. - М.: Мысль, 1981. (230)

40. Шарыгин М.Д. Региональная организация общества (теоретико-методологические проблемы совершенствования). - Пермь: Изд-во Перм. ун-та, 1992. (233)

41. Шишков М. К. О лукавых играх с картой России // ЭКО. - 2007. - № 10. (860)

42. Шишков М.К. Административно-территориальное устройство и территориальные основы местного самоуправления субъектов Российской Федерации (на примере Самарской области): Монография. - Самара: Изд-во СМИУ, 2004. (677)

43. Шишков М.К. Проблемы совершенствования административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации на основе социально-экономического районирования (на примере Самарской области): Дис. ... канд. геогр. наук. - Самара, 1999. (555)

44. Шишков М.К. Соединенные судьбой. Многонациональность не беда, а богатство России // Российская Федерация сегодня. - 2002. - № 7. (622)

45. Шишков М.К., Кормушин М.Ю. Вся Россия: Соц.-экон. справ. - Интернет-каталог. - 2003-2009. - Режим доступа: http://www.terrus.ru/cgi-bin/allrussia/v3_filter.pl. (9)

46. Экономическая и социальная география России / Под ред. А.Т. Хрущева. - М.: Дрофа, 2001. (152)

47. Ямбаева Ю., Минченко Е. Укрупнение регионов России / Междунар. ин-т полит. экспертизы. - 2007. (871)

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Схема административно-территориального деления (АТД) России на 1 января 2008 г.

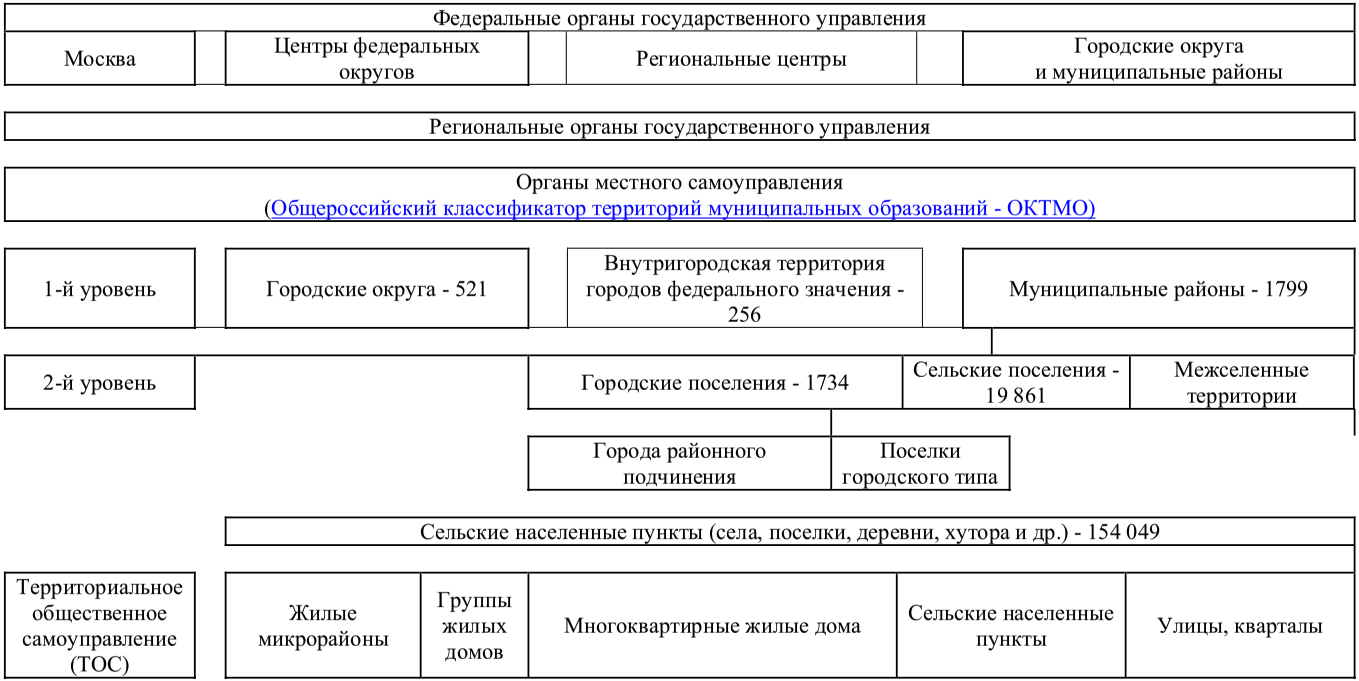
Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления (ОКАТО)

1-й уровень	80 административно-территориальных образований (АТО)	= 80 субъектов Федерации	= 80 регионов	=	21 республика	8 краев	47 областей	2 города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург)	Автономная область (Еврейская)	Автономный округ (Чукотский)
Промежуточный уровень			9 автономных округов							
2-й уровень	2507 АТО	=	Города регионального подчинения - 603				Районы - 1868			
Промежуточный уровень			Городские районы - 329 (в 68 городах)							
3-й уровень	25 128 АТО	=	Города районного подчинения - 454		Поселки городского типа - 1359		Сельские администрации - 23 315			
4-й уровень	154 049 снп	=	Сельские населенные пункты (села, поселки, деревни, хутора и др.) - 154 049							

Примечание: в уровни АТД внесены изменения по сравнению с ОКАТО. В частности, автономные округа (кроме Чукотского) в ОКАТО отнесены ко 2-му уровню классификации, а городские районы - к 3-му уровню. 4-й уровень классификации в ОКАТО отсутствует, а сельские населенные пункты, относящиеся к 3-му уровню, не публикуются из-за большого объема информации.

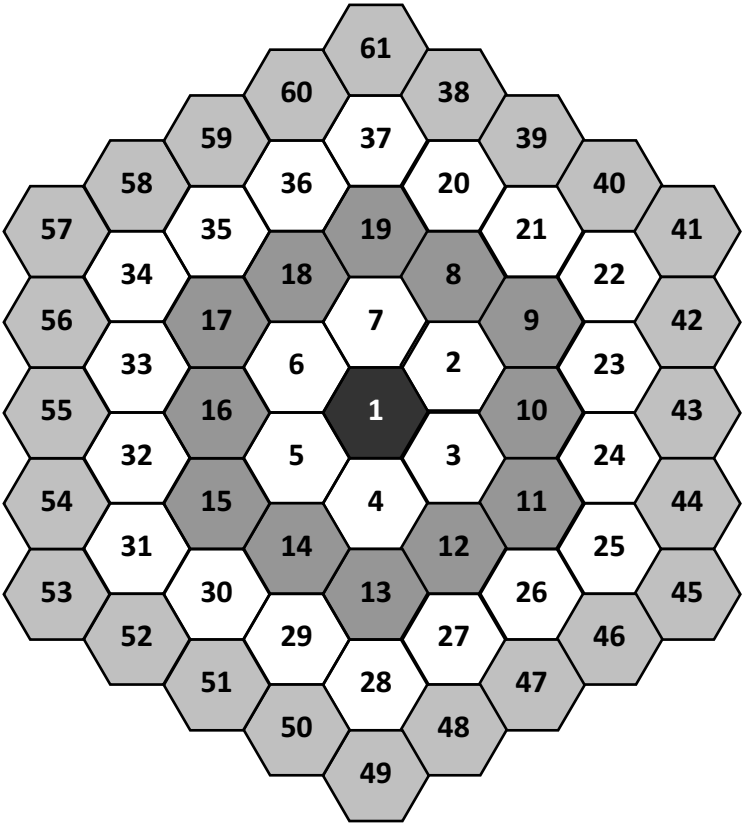
Приложение 2

Схема территориальной организация государственного управления и местного самоуправления России на 1 января 2008 г.



Приложение 3

Схема оптимальности управления в административно-территориальном устройстве



Условные обозначения:

В пределах оптимального:

- Центр (1)
- 1-й (2-7) и 3-й (20-37) периферийные пояса
- 2-й (8-19) пояс

За пределами оптимального:

- 4-й (38-61) и далее пояса

Приложение 4

Корреляционные связи по показателям

№	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	итого
1		0,37	0,09	0,16	0,13	-0,19	-0,02	-0,17	-0,13	-0,04	0,19	0,12	0,22	0,08	0,06	0,10	2,09
2	0,37		-0,06	0,06	0,16	-0,37	-0,26	-0,13	0,13	-0,33	0,11	0,04	-0,16	-0,10	-0,12	-0,09	2,50
3	0,09	-0,06		-0,03	-0,17	0,35	0,54	0,08	0,00	0,39	0,01	0,01	-0,06	-0,12	0,01	0,09	2,07
4	0,16	0,06	-0,03		0,61	-0,10	0,14	-0,08	0,00	-0,03	0,16	0,25	0,28	0,12	0,01	-0,06	2,12
5	0,13	0,16	-0,17	0,61		-0,21	-0,08	-0,26	0,08	-0,05	0,22	0,26	0,10	0,12	-0,03	-0,15	2,63
6	-0,19	-0,37	0,35	-0,10	-0,21		0,43	0,09	-0,02	0,47	-0,09	-0,11	0,09	0,11	0,08	0,06	2,99
7	-0,02	-0,26	0,54	0,14	-0,08	0,43		0,17	-0,05	0,77	0,10	0,00	0,18	0,00	0,14	0,20	3,07
8	-0,17	-0,13	0,08	-0,08	-0,26	0,09	0,17		0,23	0,16	-0,03	-0,18	-0,06	-0,12	-0,07	-0,03	1,92
9	-0,13	0,13	0,00	0,00	0,08	-0,02	-0,05	0,23		0,09	0,16	-0,01	-0,02	0,05	0,03	0,06	1,65
10	-0,04	-0,33	0,39	-0,03	-0,05	0,47	0,77	0,16	0,09		0,11	-0,07	0,22	0,36	0,53	0,52	4,72
11	0,19	0,11	0,01	0,16	0,22	-0,09	0,10	-0,03	0,16	0,11		0,13	0,12	-0,05	-0,04	-0,09	1,78
12	0,12	0,04	0,01	0,25	0,26	-0,11	0,00	-0,18	-0,01	-0,07	0,13		0,67	0,54	0,70	0,04	3,26
13	0,22	-0,16	-0,06	0,28	0,10	0,09	0,18	-0,06	-0,02	0,22	0,12	0,67		0,47	0,29	0,15	3,16
14	0,08	-0,10	-0,12	0,12	0,12	0,11	0,00	-0,12	0,05	0,36	-0,05	0,54	0,47		0,80	0,57	3,93
15	0,06	-0,12	0,01	0,01	-0,03	0,08	0,14	-0,07	0,03	0,53	-0,04	0,70	0,29	0,80		0,92	4,13
16	0,10	-0,09	0,09	-0,06	-0,15	0,06	0,20	-0,03	0,06	0,52	-0,09	0,04	0,15	0,57	0,92		3,40

- существенная связь (более 0,6)
- несущественная связь (от 0,3 до 0,6)
- отсутствие связи (менее 0,3)

№		Показатели	Балл
1	Теоретические	Оптимальность конфигурации по площади	1
2		Оптимальности конфигурации по населению	2
3		Условно-пограничные регионы	2
4		Оптимальность расположения центра по площади	1
5		Оптимальность расположения центра по населению	2
6		Конкурентоспособность расположения регионального центра	3
7		Оптимальность управления территорией (подведомственные АТО)	5
8	Расселен-ческие	Различия по населению между городами	2
9		Различия по населению между районами	2
10		Условное население, откорректированное по плотности	5
11		Однородность национального состава населения	3
12		Значение административного центра региона	1
13		Население административного центра региона	4
14	Экономи-ческие	Среднедушевые денежные доходы населения	3
15		Среднедушевой валовой региональный продукт	3
16		Среднедушевые поступления налогов и сборов в бюджет	3

Приложение 5

Перспективное административно-территориальное устройство Российской Федерации

1-й вариант районирования - максимальное разукрупнение на мезоуровне

№ п/п	Макрорегионы (федеральные округа) и субъекты Федерации (города и области)	Административные центры, города	Территория, тыс. км^2	Население на 1.01.2009 г., млн. чел.	Примечание
1	2	3	4	5	6
	Российская Федерация	**Москва**		**141,9**	
I.	**Беломорско-Балтийский**	**Вытегра**	**1676**	**13,3**	временно Санкт-Петербург
1	Архангельская область	Архангельск	270	0,9	без юга и юго-востока и без Ненецкого авт. округа
2	Вологодская область	Вологда	185	1,2	без Вытегорского р-на, Великого Устюга, с югом Архангельской обл.
3	Калининградская область	Калининград	15	0,9	без изменения
4	Карельская (авт.) область	Петрозаводск	220	0,7	без Лоухского р-на; с Соловецким р-ном (Архангельская обл.), Вытегорским р-ном (Вологодская обл.), северо-востоком Ленинградской обл.
5	Коми (авт.) область	Сыктывкар	230	0,7	юго-восток Респ. Коми, юго-запад Архангельской обл. (с Котласом) и северо-запад Вологодской обл. (Великий Устюг)
6	Ленинградская область	Санкт-Петербург	45	2,2	без востока и юга области, с пригородами Санкт-Петербурга
7	Мурманская область	Мурманск	150	0,9	с Лоухским р-ном Карелии
8	Новгородская область	Новгород	70	0,7	с юго-востоком Ленинградской обл.
9	*Печорская область*	*Печора*	430	0,6	северо-восток Респ. Коми и Ненецкий авт. округ
10	Псковская область	Псков	60	0,7	без 2-х южных районов
11	г. Санкт-Петербург	Санкт-Петербург	1	3,8	без пригородов
II.	**Московский**	**Москва**	**47**	**17,2**	
12	*Воскресенская область (Восточноподмосковная)*	*Воскресенск*	25	3,9	юго-восток Московской области
13	*Красногорская область (Западноподмосковная)*	*Красногорск*	21	3,1	северо-запад Московской области, с Зеленоградом
14	*Восточный округ*	*Москва*	*0,2*	*1,4*	без изменения
15	*Западный округ*	*Москва*	*0,2*	*1,1*	без изменения
16	*Северо-Восточный округ*	*Москва*	*0,1*	*1,2*	без изменения
17	*Северо-Западный округ*	*Москва*	*0,1*	*0,8*	без изменения
18	*Северный округ*	*Москва*	*0,2*	*1,1*	без изменения
19	*Центральный округ*	*Москва*	*0,1*	*0,7*	без изменения
20	*Юго-Восточный округ*	*Москва*	*0,1*	*1,1*	без изменения
21	*Юго-Западный округ*	*Москва*	*0,1*	*1,2*	без изменения
22	*Южный округ*	*Москва*	*0,2*	*1,6*	без изменения
III.	**Среднерусский**	**Алексин**	**562**	**19,8**	временно Москва
23	Белгородская область	Белгород	27	1,5	без изменения

1	2	3	4	5	6
24	Брянская область	Брянск	*40*	*1,5*	с юго-западными районами Калужской обл.
25	Владимирская область	Владимир	29	1,4	без изменения
26	Воронежская область	Воронеж	*41*	*1,1*	без г. Воронежа и северо-восточных районов
27	Ивановская область	Иваново	22	1,1	без изменения
28	Калужская область	Калуга	*25*	*0,9*	с 2-мя р-нами Тульской обл., без юго-западных р-нов (Людиново)
29	Костромская область	Кострома	30	0,7	без изменения на 1-ю очередь
30	Курская область	Курск	30	1,2	без изменения
31	Липецкая область	Липецк	24	1,2	без изменения
32	Орловская область	Орел	25	0,8	без изменения
33	Рязанская область	Рязань	40	1,1	без изменения
34	Смоленская область	Смоленск	50	1,1	без востока (Гагаринский р-н), с юго-западом Тверской обл. и югом Псковской обл.
35	Тамбовская область	Тамбов	34	1,0	без юго-восточной части (2 р-на и Уварово)
36	Тверская область	Тверь	84	1,5	без юго-запада
37	Тульская область	Тула	26	1,5	без 2-х р-нов на западе
38	Ярославская область	Ярославль	*34*	1,3	без изменения
39	*г. Воронеж*	*Воронеж*	*2*	*0,9*	с пригородами
IV.	**Волго-Камский**	**Козьмодемьянск**	**374**	**12,8**	временно Нижний Новгород
40	*Арзамасская область*	*Арзамас*	*30*	*0,8*	юг Нижегородской обл.
41	Казанская (Татарская авт.) обл.	Казань	32	1,0	запад Респ. Татарстан, без г. Казань и юго-запада; юг Кировской обл. (Малмыж, Вятские Поляны)
42	Кировская область	Киров	*112*	*1,1*	без южных и юго-восточных р-нов
43	Марийская (авт.) область	Йошкар-Ола	*31*	*0,8*	с юго-западом Кировской обл.
44	Мордовская (авт.) область	Саранск	26	0,8	без существенных изменений
45	*Набережно-Челнинская (Татарская авт.) обл.*	*Набережные Челны*	35	1,7	восток Респ. Татарстан
46	Нижегородская область	Нижний Новгород	45	0,8	без южной части области, Н. Новгорода и Дзержинска
47	Удмуртская (авт.) область	Ижевск	42	1,6	с г. Чайковским Пермского края
48	Чувашская (авт.) область	Чебоксары	18	1,3	без изменений
49	*г. Казань*	*Казань*	1	1,2	с Зеленодольском и пригородами
50	*г. Нижний Новгород*	*Нижний Новгород*	1	1,7	с Дзержинском и пригородами
V.	**Поволжский**	***Возрождение***	**528**	**13,0**	временно Саратов
51	Астраханская область	Астрахань	*44*	*0,9*	без северной части (Ахтубинск) с Юстинским и р-ном Калмыкии (Цаган Аман)
52	*Балаковская область*	*Балаково*	*43*	*0,7*	12 северо-восточных р-нов Саратовской обл. и 5 южных р-нов Ульяновской обл.
53	*Балашовская область*	*Балашов*	*45*	*0,8*	восток Саратовской обл., северо-восток Волгоградской обл., северо-запад Воронежской обл. и юго-восток Тамбовской обл.
54	Волгоградская область	Волгоград	70	1,0	без Волгограда, Волжского, без северо-западных р-нов и Жирновского р-на; Ахтубинск
55	Калмыцкая (авт.) область	Элиста	100	0,5	без Юстинского р-на (Цаган Аман); с 2-мя восточными р-на Ростовской обл. и 1 северным р-ном Ставропольского края
56	Пензенская область	Пенза	43	1,3	без 2-х южных р-нов - в Балашовскую обл.
57	Самарская область	Самара	65	1,1	без Самары, Тольяттинской обл.; запада Оренбургской обл. (Абдулино, Бугуруслан, Бузулук)
58	Саратовская область	Саратов	70	0,8	без Саратова, Энгельса, без западной и северо-восточной части; с Жирновским р-ном Волгоградской обл.
59	*Тольяттинская область*	*Тольятти*	15	1,2	4 города и 4 района Самарской обл., Дмитровград и 2 р-на Ульяновской обл.

1	2	3	4	5	6
60	Ульяновская область	Ульяновск	30	1,0	без восточных р-нов (Дмитровград), 5-ти южных районов; южная часть Татарстана
61	*г. Волгоград*	*Волгоград*	1	1,3	с Волжским р-ном и пригородами
62	*г. Самара*	*Самара*	1	1,3	с Новокуйбышевском и Волжским р-ном
63	*г. Саратов*	*Саратов*	1	1,1	с Энгельсом и пригородами
VI.	**Северо-Кавказский**	**Минеральные Воды**	**328**	**19,0**	временно Ростов-на-Дону
64	Адыгейская (авт.) область	Майкоп	15	0,9	Адыгея без 2-х северо-восточных р-нов, с прилегающими западными и восточными р-нами Краснодарского края
65	*Волгодонская область*	*Волгодонск*	*35*	1,0	юго-восточная часть Ростовской обл.
66	*Георгиевская область*	*Георгиевск*	*37*	*1,2*	юго-восточная часть Ставропольского края
67	*Ингушская (авт.) обл.*	Магас	4	0,5	Респ. Ингушетия без изменений
68	Кабардино-Балкарская (авт.) обл.	Нальчик	13	0,9	Респ. Кабардино-Балкария
69	*Каменская область*	*Каменск-Шахтинский*	*35*	*1,0*	северная часть Ростовской обл.
70	*Карачаево-Черкесская (авт.) область*	Черкесск	20	0,7	Респ. Карачаево-Черкесия, юго-восток Краснодарского края и юго-восток Ставропольского края (Невинномысск)
71	Краснодарская область	Краснодар	35	3,4	без южной, северной части и Черноморского побережья
72	Ростовская область	Ростов-на-Дону	30	1,2	юго-западная часть области без г. Ростова-на-Дону; 3 северных р-на Краснодарского края
73	Северо-Дагестанская (авт.) область (г. Махачкала)	Махачкала	25	1,6	северная часть Дагестана
74	Северо-Осетинская (авт.) область	Владикавказ	8	0,7	Респ. Северная Осетия (Алания) без изменений
75	Ставропольская область	Ставрополь	30	1,4	западная часть Ставропольского края
76	*Черноморская область*	*Новороссийск*	*20*	*1,1*	Черноморское побережье Краснодарского края
77	Чеченская (авт.) область	Грозный	16	1,2	без изменения
78	*Южно-Дагестанская (авт.) область*	*Дербент*	20	1,1	южная часть Дагестана
79	*г. Ростов-на-Дону*	*Ростов-на-Дону*	*1*	*1,1*	с пригородами
VII.	**Уральский**	**Касли**	**654**	**17,4**	временно Екатеринбург
80	Башкирская (авт.) область	Уфа	60	1,6	центр, север и восток Башкортостана без Уфы; запад Челябинской обл.
81	*Березниковская область*	*Березники*	80	0,7	север Пермского края с Коми-Пермяцким округом
82	Курганская область	Курган	55	0,8	без западных и северного р-нов
83	*Магнитогорская область*	*Магнитогорск*	*55*	*1,2*	юг Челябинской обл., юго-восток Башкортостана (Белорецк, Сибай, Баймак)
84	*Нижнетагильская область*	*Нижний Тагил*	*100*	*1,2*	север Свердловской обл.
85	Оренбургская область	Оренбург	55	1,2	центр Оренбургской обл.
86	*Орская область*	*Орск*	*50*	*0,8*	восток Оренбургской обл., юг Башкортостана
87	Пермская область	Пермь	80	0,9	без Перми и северо-востока области
88	Свердловская область	Екатеринбург	70	1,6	без Екатеринбурга, северной и восточной части области; Катайск Курганской обл.
89	*Стерлитамакская (Башкирская авт.) область*	*Стерлитамак*	*60*	*1,3*	юг Башкортостана
90	Челябинская область	Челябинск	45	1,2	без Челябинска, юга и запада обл.; запад Курганской обл.
91	*г. Екатеринбург*	*Екатеринбург*	1	1,5	с пригородами
92	*г. Пермь*	*Пермь*	1	1,1	с пригородами
93	*г. Уфа*	*Уфа*	1	1,1	с пригородами

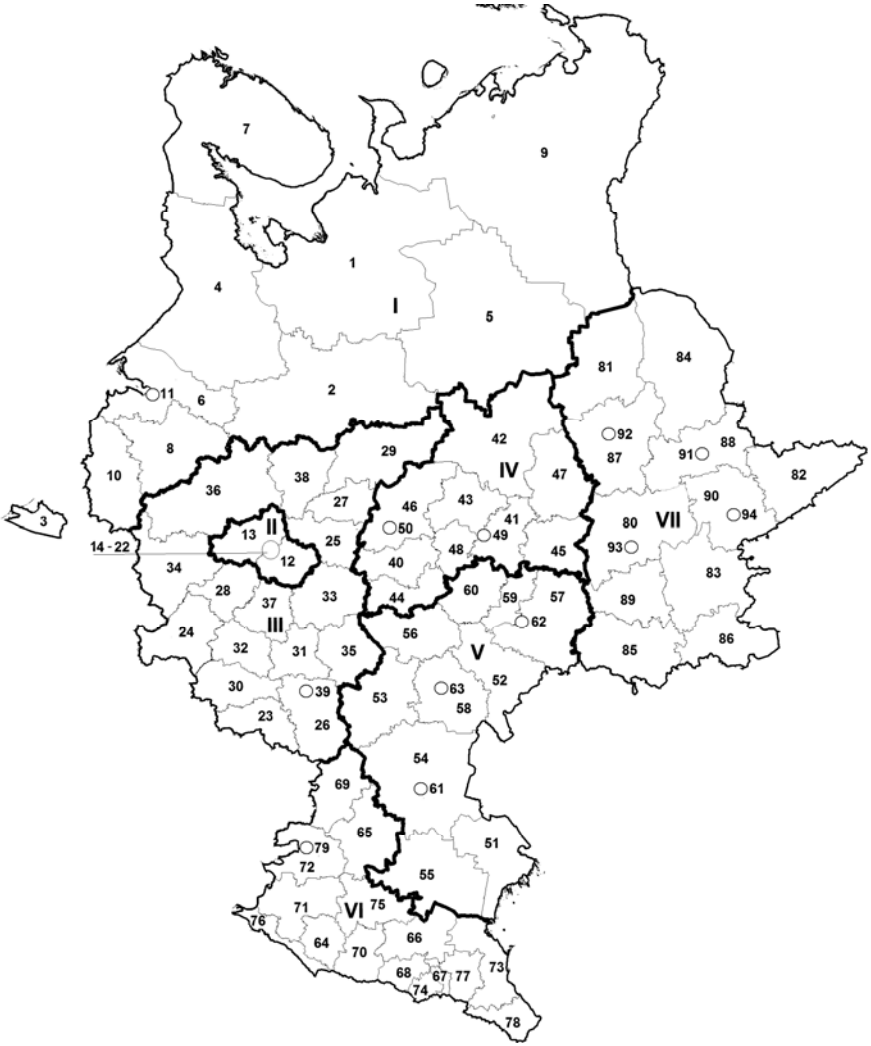
1	2	3	4	5	6
94	*г. Челябинск*	*Челябинск*	1	1,2	с Копейском и другими пригородами
VIII.	**Западно-Сибирский**	**Татарск**	**2298**	**14,7**	временно Новосибирск
95	Алтайская (авт.) область	Горно-Алтайск	*140*	*0,7*	юго-восточная часть Алтайского края и Респ. Алтай
96	Барнаульская область	Барнаул	55	1,3	северная и северо-восточная часть Алтайского края
97	Кемеровская область	Кемерово	48	1,5	северная часть области
98	*Новокузнецкая область*	*Новокузнецк*	*48*	*1,3*	южная часть Кемеровской обл.
99	Новосибирская область	Новосибирск	160	0,9	без Новосибирска и запада области (Татарск)
100	Омская область	Омск	160	1,0	без Омска; западная часть Новосибирской обл. с Татарском
101	*Рубцовская область*	*Рубцовск*	*65*	*0,7*	запад Алтайского края
102	Томская область	Томск	287	1,0	без изменений на 1-ю очередь
103	Тюменская область	Тюмень	200	1,4	без авт. округов; с юго-восточными р-нами Свердловской обл. и северным р-ном Курганской обл.
104	*Ханты-Мансийская область*	*Ханты-Мансийск*	*523*	*1,5*	на перспективу возможен перенос центра области в Сургут
105	*Ямало-Ненецкая область*	*Салехард*	*750*	*0,5*	на перспективу возможен перенос центра области в Надым или Новый Уренгой
106	*г. Новосибирск*	*Новосибирск*	*1*	*1,6*	с Бердском, Обью и другими пригородами
107	*г. Омск*	*Омск*	*1*	*1,2*	с пригородами
IX.	**Восточно-Сибирский**	**Тайшет**	**3476**	**8,2**	временно Иркутск
108	*Братская область*	*Братск*	*650*	*0,7*	северная часть Иркутской обл.
109	Бурятская (авт.) область	Улан-Удэ	351	1,0	Респ. Бурятия без 2-х западных и 2-х восточных р-нов; с юго-западной частью Читинской обл.
110	Иркутская область	Иркутск	*150*	*0,9*	южная часть области с Усть-Ордынским Бурятским авт. округом, без Иркутска, с юго-западными р-нами Бурятии
111	Красноярская область	Красноярск	780	1,3	центральная часть Красноярского края без Красноярска и южная часть Эвенкийского авт. округа
112	*Норильская область*	*Норильск*	*1500*	*0,3*	с Таймырским авт. округом, севером Эвенкии, Игарка и Туруханский р-н Красноярского края
113	Тувинская (авт.) область	Кызыл	171	0,3	Респ. Тыва без изменений
114	Хакасская (авт.) область	Абакан	120	0,8	Респ. Хакасия с южными р-нами Красноярского края (Минусинск)
115	Читинская область	Чита	400	1,0	с Агинским Бурятским авт. округом и 2-мя восточными р-нами Бурятии; без юго-западных и северо-восточных р-нов
116	*г. Иркутск*	*Иркутск*	*2*	*0,9*	с пригородами
117	*г. Красноярск*	*Красноярск*	*2*	*1,0*	с пригородами
X.	**Дальневосточный**	**Биробиджан**	**6342**	**6,5**	
118	Амурская область	Благовещенск	157	0,5	юго-запад области
119	Камчатская область	Петропавловск-Камчатский	472	0,4	в том числе Корякский авт. округ, Северные Курилы Сахалинской обл.
120	*Комсомольская область*	*Комсомольск-на-Амуре*	*535*	*0,5*	северная часть Хабаровского края без Охотского р-на
121	Магаданская область	Магадан	1715	0,2	с западом Чукотского авт. округа, северо-восток Якутии и Охотским р-ном Хабаровского края
122	Приморская область	Владивосток	20	1,2	Владивосток, Находка и другие южные прибрежные города и р-ны Приморского края
123	Сахалинская область	Южно-Сахалинск	87	0,5	без северных Курил
124	*Спасск-Дальняя область*	*Спасск-Дальний*	123	0,8	Приморский край без южной и северной части; возможен другой центр
125	*Тындинская область*	*Тында*	*483*	*0,5*	северо-восток Амурской обл., северо-запад Читинской обл., юг Якутии (Алдан, Нерюнгри)
126	Хабаровская область	Хабаровск	150	1,1	южная часть Хабаровского края, Еврейская авт. обл. и северная часть Приморского края (Лучегорск)
127	Якутская (авт.) область	Якутск	2600	0,8	Респ. Якутия без южных и северо-восточных р-нов

Примечание. Курсивом выделены вновь создаваемые регионы (субъекты Федерации).

Приложение 6

Перспективное территориальное устройство России

Европейская часть



(цифрами обозначены федеральные округа и субъекты Федерации, указанные в прил. 5)

Азиатская часть

(цифрами обозначены федеральные округа и субъекты Федерации, указанные в прил. 5)

Приложение 7

Сводные данные по итогам первого этапа реформирования территориального устройства России

(баллы)

№	Группы показателей	Географические (теоретические)								Демографические (расселенческие)							Всего
п/п	Номера показателей*	1	2	3	4	5	6	7	I	8	9	10	11	12	13	II	
Современное устройство - средние значения по существующим регионам новых федеральных округов																	
1	Беломорско-Балтийский	0,44	1,01	1,29	0,44	1,02	2,27	3,98	**10,5**	0,83	1,20	3,56	2,04	0,70	1,28	**9,6**	**20,1**
2	Московский	0,77	0,35	1,20	0,65	1,06	1,45	1,44	**6,9**	0,64	0,56	1,50	2,29	0,25	4,00	**9,2**	**16,2**
3	Среднерусский	0,59	1,35	1,63	0,47	1,03	2,82	3,34	**11,2**	0,71	1,15	4,00	2,58	0,82	1,43	**10,7**	**21,9**
4	Волго-Камский	0,42	0,99	1,30	0,43	1,06	2,17	2,97	**9,3**	0,54	1,34	3,26	1,54	0,90	1,54	**9,1**	**18,5**
5	Поволжский	0,47	1,40	1,66	0,44	1,18	2,16	3,01	**10,3**	0,53	1,41	2,79	1,58	0,89	1,71	**8,9**	**19,2**
6	Северо-Кавказский	0,38	0,97	1,26	0,33	0,75	2,19	2,59	**8,5**	0,72	1,09	2,36	1,34	0,55	1,19	**7,3**	**15,7**
7	Уральский	0,42	1,02	1,73	0,53	0,96	1,53	2,06	**8,2**	0,45	1,12	1,79	1,62	0,77	1,88	**7,6**	**15,9**
8	Западно-Сибирский	0,51	0,64	1,60	0,35	1,00	2,41	2,52	**9,0**	0,28	0,88	1,70	1,91	0,63	1,66	**7,1**	**16,1**
9	Восточно-Сибирский	0,46	0,77	1,47	0,42	1,04	1,98	3,11	**9,3**	0,58	0,82	2,39	1,77	0,79	1,28	**7,6**	**16,9**
10	Дальневосточный	0,41	1,03	1,42	0,35	1,08	2,52	2,93	**9,7**	0,56	1,16	2,32	1,69	0,75	0,90	**7,4**	**17,1**
	Средние по РФ	**0,49**	**0,95**	**1,46**	**0,44**	**1,02**	**2,15**	**2,79**	**9,3**	**0,58**	**1,07**	**2,57**	**1,84**	**0,70**	**1,69**	**8,5**	**17,7**
Перспективное устройство - средние значения по новым регионам новых федеральных округов																	
1	Беломорско-Балтийский	0,49	1,18	1,21	0,49	1,06	2,99	3,87	**11,3**	0,88	1,13	3,79	2,47	0,70	1,14	**10,2**	**21,5**
2	Московский	0,61	0,95	1,60	0,47	0,74	2,92	2,84	**10,1**	0,88	0,86	2,22	2,85	0,07	0,63	**7,5**	**17,6**
3	Среднерусский	0,62	1,36	1,63	0,48	0,96	2,93	3,41	**11,4**	0,79	1,13	4,09	2,91	0,78	1,43	**11,1**	**22,5**
4	Волго-Камский	0,46	1,02	1,56	0,68	1,00	2,43	3,59	**10,8**	0,55	1,18	3,80	2,47	0,59	1,46	**10,0**	**20,8**
5	Поволжский	0,48	0,91	1,68	0,50	0,90	2,87	3,28	**10,6**	1,01	1,45	3,94	2,66	0,58	1,55	**11,2**	**21,8**
6	Северо-Кавказский	0,49	0,97	1,65	0,40	0,77	2,84	3,67	**10,8**	0,96	1,17	3,70	2,22	0,54	1,07	**9,7**	**20,4**
7	Уральский	0,54	1,39	1,49	0,51	1,21	3,00	3,62	**11,8**	1,11	1,38	3,78	2,58	0,63	1,69	**11,2**	**22,9**
8	Западно-Сибирский	0,58	1,09	1,64	0,48	1,17	2,94	3,43	**11,3**	0,48	1,10	3,37	2,70	0,54	1,41	**9,6**	**20,9**
9	Восточно-Сибирский	0,57	1,26	1,65	0,43	1,16	3,00	3,63	**11,7**	0,52	0,65	2,60	2,73	0,78	1,21	**8,5**	**20,2**
10	Дальневосточный	0,34	0,86	1,40	0,40	1,14	3,00	3,96	**11,1**	0,76	0,92	3,68	2,72	0,61	1,06	**9,8**	**20,9**
	Средние по РФ	**0,52**	**1,10**	**1,55**	**0,48**	**1,01**	**2,89**	**3,53**	**11,1**	**0,79**	**1,10**	**3,50**	**2,63**	**0,58**	**1,26**	**9,9**	**21,0**

№	Группы показателей	Географические (теоретические)								Демографические (расселенческие)							Всего
п/п	Номера показателей*	1	2	3	4	5	6	7	I	8	9	10	11	12	13	II	
Темпы роста по результатам реформирования средних значений по регионам, проценты																	
1	Беломорско-Балтийский	112	117	94	112	104	131	97	**108**	106	94	106	121	100	89	**106**	**107**
2	Московский	79	271	133	72	70	201	197	**146**	137	153	148	124	28	16	**81**	**109**
3	Среднерусский	106	101	100	103	93	104	102	**102**	111	99	102	113	95	100	**104**	**103**
4	Волго-Камский	109	103	120	160	94	112	121	**115**	101	88	117	160	66	95	**110**	**113**
5	Поволжский	103	65	101	113	76	133	109	**103**	192	103	141	168	65	91	**126**	**114**
6	Северо-Кавказский	127	100	131	121	102	130	141	**127**	134	108	157	165	97	90	**133**	**130**
7	Уральский	131	136	86	97	125	197	176	**143**	246	124	212	159	82	90	**147**	**145**
8	Западно-Сибирский	113	172	102	138	116	122	136	**126**	176	125	198	141	86	85	**136**	**130**
9	Восточно-Сибирский	125	164	113	102	112	151	117	**127**	90	79	109	155	99	94	**111**	**120**
10	Дальневосточный	82	83	98	116	106	119	135	**114**	135	80	159	161	82	119	**132**	**122**
	Средние по РФ	**107**	**115**	**107**	**110**	**99**	**135**	**126**	**119**	**136**	**102**	**136**	**143**	**83**	**75**	**117**	**118**

* Расшифровка показателей с указанием их оценки в баллах:

1 Коэффициент оптимальности конфигурации региона по площади (1)
2 Коэффициент оптимальности конфигурации региона по населению (2)
3 Условно-пограничные регионы (2)
4 Коэффициент оптимальности расположения центра региона - по площади (1)
5 Коэффициент оптимальности расположения центра - по населению (2)
6 Неконкурентоспособность центра региона, чел.·км неконкурентоспособности (3)
7 Оптимальность управляемости регионом по числу подведомственных АТО (5)
I Сумма взвешенных баллов группы географических (теоретических) показателей
8 Различия в численности населения городов в регионе (2)
9 Различия в численности населения районов в регионе (2)
10 Численность населения с коэффициентом по плотности населения (5)
11 Удельный вес преобладающей национальности, % (3)
12 Удельный вес административного центра в населении региона, % (1)
13 Численность населения центра региона (4)
II Сумма взвешенных баллов группы демографических (расселенческих) показателей

Научное издание

Шишков Михаил Константинович

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИИ:
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Монография

В авторской редакции

Подписано в печать 21.09.2009. Формат 60x84/16.
Бум. офсетная. Печать оперативная. Усл. печ. л. 21,16 (22,75).
Уч.-изд. л. 21,84. Тираж 200 экз.
Заказ № 15488.

Отпечатано в типографии ООО "СамЛюксПринт".
443095, г. Самара, ул. Ташкентская, 151А.
Тел.: (846) 927-07-09.