

АЛЬТЕРНАТИВНЫЙ ВАРИАНТ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ В РФ

Н.В. Бозо, Г.В. Михеева
Новосибирский государственный
технический университет

bozo_nstu@ngs.ru
him_92@inbox.ru

Статья посвящена изучению реформ в области административно-территориального деления и выявлению целесообразности применения некоторых из них. Описаны наиболее сильные примеры государственной политики, направленные на изменение административно-территориального устройства России и то влияние, которое они оказывают на экономическую, политическую и социальную жизнь в целом. Исследование подкреплено умозаключениями, составленными на основе расчетов и сопоставления ряда данных, которые являются важнейшими для экономики региона, выдвинуты некоторые предположения касательно рассмотренных, но еще не реализованных реформ. Более конкретно рассмотрена реформа по укрупнению регионов, предложенная Союзом Садыковым. Даны объективные оценки целесообразности изменения территориального деления на примере отдельно взятых регионов. Сделан вывод, что такие изменения должны не только соответствовать нормам государственной политики, но и исключать возникновение общественных диссонансов.

Ключевые слова: административно-территориальное деление, государственная политика в административно-территориальном управлении (АТУ), укрупнение и разделение регионов, реформы административно-территориального деления (АТД), территориальная организация РФ.

ALTERNATIVE OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL DIVISION IN RUSSIA

N.V. Bozo, G. V. Mikheeva
Novosibirsk State Technical University

bozo_nstu@ngs.ru
him_92@inbox.ru

The article examines the reforms in the administrative and territorial division and identify the appropriateness of some of them. It describes the most powerful examples of state policies aimed at changing the administrative-territorial structure of Russia and the impact that they have on the economic, political and social life in general. The study is supported by inferences drawn up on the basis of calculations and comparisons of data that is essential for the economy of the region, and offers some suggestions in regard to unrealized reforms. More specifically is considered the reform of regions consolidation proposed by Soyun Sadykov. An objective assessment of whether changes of territorial division on the example of

individual regions is given. The conclusion is made that such changes should not only conform to the standards of the state policy, but also to exclude the emergence of public dissonance.

Key words: administrative-territorial division, state policy in the administrative-territorial management (ATM), consolidation and splitting of regions, reforms of administrative-territorial division (ATD), territorial organization of the Russian Federation.

Административно-территориальное деление бесспорно составляет основу всех форм социальной жизни. Самобытность нашей страны в области истории, культуры, а также сам полиэтничный состав населения придают реформам в области административно-территориального устройства (АТУ) особенно актуальное значение.

Необходимо учесть также и тот факт, что государственная политика по изменению АТУ оказывает сильное влияние на экономику страны в целом. Правильные реформы в этой области способствуют укреплению целостности и устойчивости государства.

Изменения АТУ в субъектах Российской Федерации носят стихийный характер и касаются в основном низших административно-территориальных единиц. Государственная политика в этой сфере сформирована не полностью и требует постоянных изменений и корректировок. Между тем административно-территориальное устройство является одной из важнейших составляющих территориальной организации общества [2].

Как отметил глава государства, попытки изменения административно-территориального деления необходимо проводить лишь после консультации с самими регионами, к тому же эти попытки не должны быть направлены на решение национального вопроса [12]

Множество реформ в области АТУ в настоящее время направлены именно на

расширение регионов. Однако вместе с этим возникает множество вопросов и проблем.

Так, например, широкий общественный резонанс вызвали высказывания президента Центра моделирования стратегического развития Союна Садыкова. Он предложил объединить весь ряд областей в шесть округов и один регион. По мнению эксперта, укрупнение регионов может привести к значительному сокращению чиновничьего аппарата и структур, которые по большому счету не дают никакого экономического эффекта. Однако следует отметить некоторую несбалансированность предлагаемого проекта. Каждый регион имеет свое культурное наследие, свою историю, именно поэтому весьма нецелесообразно объединять два региона, когда один из них существует 150 лет, а другой, к примеру, 500 лет [11].

Наряду с укрупнением регионов активно рассматривается и возможное разделение территорий на некоторые единицы. Здесь необходимо учитывать очень много факторов: примерное соответствие площадей, плотности населения, природного потенциала. Так, например, условные округа сформированы по такому принципу, что обладают примерно равными социально-экономическими показателями:

- 1) площади округов имеют близкие значения и располагаются в диапазоне от 23,3 до 24,4 тыс. кв. км (различие в 1,047 раза);
- 2) уменьшен разрыв в плотности населения, которая составляет от 8,5 до 9,5 чел. на 1 кв. км (различие в 1,12 раза);

3) выровнена численность населения округов. Она определена в размере от 200 до 227,3 тыс. чел. (различие в 1,137 раза);

4) сближены социально-экономические условия территорий. Объем чистой продукции, создаваемой предприятиями округов, составляет от 399 до 493 млн руб. (различие в 1,24 раза). Объем чистой продукции на душу экономически активного населения различается незначительно – от 5,55 до 6,02 тыс. руб. (в 1,085 раза). Объем чистой продукции на душу всего населения составляет от 1,76 до 2,3 тыс. руб. (различие в 1,31 раза) [5].

Выделение зон экономического развития при разработке нового административно-территориального устройства не является универсальным инструментом решения всех территориально-экономических проблем. Составление целевых программ и мероприятий в разрезе «проблемных» субъектов: кризисных, самообеспечивающихся, приграничных – может способствовать выходу из нынешнего кризиса и стабилизации экономики страны в целом [3].

Особое внимание нужно уделить самому понятию отдельного региона. Ведь далеко не каждый регион относится к числу проблемных, лишь особые территории называются проблемными регионами.

Проблемный регион – это территория, которая самостоятельно не в состоянии решить свои социально-экономические проблемы или реализовать свой высокий потенциал и поэтому требует активной поддержки со стороны государства.

К проблемным регионам могут относиться не только субъекты Федерации, но и отдельные их части. Число выделенных проблемных регионов должно быть не очень велико, иначе усилия государства окажутся малоэффективными.

Основными признаками проблемных регионов являются:

1) особая кризисность проявлений той или иной крупной проблемы, создающая угрозу социально-экономическому положению в стране, политической стабильности, экологической ситуации;

2) наличие ресурсного потенциала (производственного, научно-технического, трудового, природного), использование которого особенно важно для национальной экономики;

3) особое значение геополитического, геоэкономического положения региона для стратегических интересов страны;

4) недостаток у региона собственных финансовых ресурсов для решения проблем общенационального и мирового значения.

Проблемные регионы можно классифицировать следующим образом:

- а) слаборазвитые;
- б) депрессивные;
- в) кризисные.

Тем не менее этот список можно расширить. Регионы, расположенные на приграничной территории (приграничные регионы), автоматически попадают в категорию проблемных регионов, так как испытывают существенное влияние государственной границы и близлежащих государств. Основными функциями государственной границы являются барьерная, фильтрующая и контактная.

Также без сомнения к категории проблемных регионов будут относиться все регионы – субъекты Федерации, расположенные в зоне Севера, которая занимает больше половины территории страны, в ней проживает 8 % населения страны. Зона Севера очень неоднородна по экономическому и социальному развитию. Уровень раз-

вития регионов зоны Севера зависит от комфортабельности жизни и условий хозяйствования.

Стоит отметить, что регионы, расположенные на приграничной территории и входящие в зону Севера, также могут иметь ряд проблем экономического характера, тем самым вполне могут являться слаборазвитыми, депрессивными или кризисными.

Анализ произошедшей в последние годы реформы административно-территориального деления РФ позволяет констатировать, что осуществленные на сегодняшний день слияния имели суммарно нулевой эффект. Это обусловлено недостаточной изученностью внутреннего потенциала проблемных регионов и отчасти отсутствием полноценной информационно-статистической базы по проблемным регионам – субъектам РФ. Слияния не повысили управляемость пространством страны, еще раз продемонстрировав необходимость построения адекватной потребностям страны региональной политики и реформы в сопредельных сферах. Вполне возможно, что в будущем стране понадобится новое административно-территориальное деление [2].

Однако кардинальные вопросы комплексной территориальной организации производства при государственном регулировании могут быть успешно решены лишь на основе нового зонально-экономического районирования [10].

В настоящее время существует необходимость глубокого реформирования всей административно-территориальной организации России с изменением характера и масштаба ее звеньев.

Но пересмотр существующей сетки крупных экономических районов следует осуществить не по отдельным террито-

риям, а в целом, включая концентрацию и всю методологию зон экономического развития в АТУ. При этом надо учитывать целесообразность сближения ЗЭР с территориальными размерами субъектов Российской Федерации [8].

Предстоит найти оптимальную связь процессов территориального развития с целями и задачами государственной стратегии и административно-территориальной политики субъектов Федерации. Это связано и с разрешением серьезных проблем в административно-территориальном делении современной России, сказывающихся на использовании ресурсов, развитии производства. В свою очередь, правильное АТУ позволит повысить производительность труда, что способствует увеличению ВРП региона, а следовательно, и ВВП страны.

Прежде всего, административно-территориальное устройство весьма архаично, раздроблено и бессистемно. Это во многом связано с особенностями субъектов Российской Федерации. В России на одного субъекта Федерации приходится 1,9 млн жителей, а например, в США и Бразилии – 4,7 млн и 5,1 млн человек соответственно, т. е. больше, чем у нас, в 2,5–2,7 раза. Общее количество субъектов у нас – 83, а например, в Индии – 32 (штаты и союзные территории), США – 51 (штаты и федеральный округ), Бразилии – 27 (штаты, федеральные территории и округ) [6].

Подавляющее большинство субъектов РФ, особенно в европейской части страны – небольшие, без особой производственной специализации и благоприятных условий комплексного развития. Так, численность населения различается почти в 15 раз, причем только областей средневропейской полосы (без Московской) – в 6 раз [1].

И все это опять же приводит к вопросу о возможном укрупнении некоторых регионов. О сложности данного вопроса свидетельствует тот факт, что в ходе подготовки реформ было выделено около 20 проектов о слиянии отдельных субъектов РФ. Практически каждый из предложенных проектов имел несколько вариантов.

О необходимости укрупнения регионов как инструмента повышения управляемости страной говорили многие политики. Так, например, было предложено разделить страну на 15 губерний. Эта идея имела достаточное количество сторонников, однако многие понимали, что в условиях постсоветской России безболезненно осуществить этот проект не получится. Более того, как показала практика, в большинстве случаев после объединения территориальных субъектов наблюдался отток населения, а это приводит к спаду его экономической активности, что, в свою очередь, пагубно влияет на экономику страны в целом [9].

Возвращаясь к предложенной реформе Союна Садыкова, хотелось бы провести расчет о целесообразности изменений в АТД.

Было предложено объединить в один самостоятельный и централизованный округ такие регионы на юге нашей страны, как Краснодарский и Ставропольский края, Ростовская, Волгоградская и Астраханская области, назвав его Южным. Затем таким же образом можно объединить в один регион такие области, как Тульская, Липецкая, Воронежская, Тамбовская и Рязанская, создав Юго-Западный округ. Пензенскую, Саратовскую, Ульяновскую, Самарскую и Оренбургскую области объединить в Юго-Восточный округ. Ярославскую, Владимирскую, Ивановскую, Костромскую, Кировскую и Нижегородскую области – в Средний округ. Смоленскую, Калужскую,

Брянскую, Орловскую, Курскую, Белгородскую – в Западный округ. Санкт-Петербург и Ленинградскую область, а также Калининградскую, Псковскую, Тверскую области и Великий Новгород – в Северо-Западный округ. Мурманскую, Архангельскую, Вологодскую области – в Северный округ. Пермский край, Свердловскую, Челябинскую, Курганскую, Тюменскую области – в Восточный регион.

И таким же образом целесообразно поступить с теми регионами, которые не были отмечены.

При объединении субъектов можно отметить, что среднее значение ВВП получается на порядок меньше, чем в большей половине административных единиц отдельно, и составляет 359 903 млн руб. Среднее же значение доходов населения, наоборот, больше, чем по каждой отдельной территориальной единице (табл. 1), по расчетам оно составляет 452 496 млн руб. Неутешительное значение имеет показатель миграции населения – 45 120. Хотя, учитывая, что поток мигрирующих составляет в основном в близлежащие регионы, можно предположить, что показатель значительно снизится. Межрегиональная миграция снизится, а соответственно, часть людей не перейдет в разряд временно безработных, что не повлияет пагубно на производственный процесс, что скажется на увеличении валового регионального продукта. Средняя величина прожиточного минимума составляет 5966 руб., а это выше, чем по каждому субъекту отдельно, хотя и относительно невелика разница. Что касается заработной платы, она также на порядок выше – 20 623 руб. Однако, в каждом субъекте отдельно имеется значительный разброс по данному параметру. Так, например, заработная плата в Краснодар-

ском крае по сравнению с Волгоградской областью выше на 12 358 руб. Усреднение заработной платы по Южному округу мо-

жет вызвать недовольство населения, что порождает массовые конфликты внутри субъекта в целом.

Таблица 1

Южный округ (2012 г.)

Показатели	Краснодарский край	Ставропольский край	Ростовская область	Волгоградская область	Астраханская область
ВРП (млн руб.)	122 973	399 947,4	632 196	498 968,1	145 430
Доходы населения (млн руб.)	1 313 418,7	286 086	192 124	453 207	17 648,8
Миграция (чел.)	78 480	32 366	74 520	37 846	2392
Прожиточный минимум (руб.)	6332	6259	5824	5742	5674
Заработная плата (руб.)	28 549	18 446	16 949	16 191	22 984

Источник: Федеральная служба государственной статистики [13].

По средним данным Юго-Западного округа, положительное значение имеют индикаторы ВРП, дохода населения и заработной платы, которые составили соответственно 128 447 млн руб., 215 059 млн руб. и 20 496 руб.

По остальным параметрам среднее значение оказалось на порядок меньше по сравнению со значениями каждой области отдельно (табл. 2). Несмотря на это,

можно предположить, что объединение данных субъектов будет наиболее целесообразным. Ведь наиболее важными показателями для населения являются заработная плата и прожиточный минимум. Разброс этих индикаторов значительно невелик, что устраняет возможность возникновения экономических конфликтов внутри Юго-Западного округа при их усреднении.

Таблица 2

Юго-Западный округ (2012 г.)

Показатели	Тульская область	Липецкая область	Воронежская область	Тамбовская область	Рязанская область
ВРП (млн руб.)	272 462	285 884	447 155	182 301	219 435
Доходы населения (млн руб.)	139 164	235 823	445 404	197 464	57 443
Миграция (чел.)	13 900	12 597	32 448	21 568	26 373
Прожиточный минимум (руб.)	5928	5507	6031	5120	6340
Заработная плата (руб.)	20 121	22 558	21 291	19 414	19 098

Источник: Федеральная служба государственной статистики [13].

По предварительным расчетам можно отметить, что среднее значение ВРП Юго-Восточного округа увеличилось по сравнению с каждой областью (табл. 3) отдельно, при этом составило 411 418 млн руб. Также увеличилось среднее значение прожиточного минимума, его показатель – 6011 руб.

Средний параметр остальных показателей оказался меньше. Однако, уменьшение миграции населения оказывает положительную тенденцию, вследствие чего часть населения будет оставаться там, где и было раньше, что положительно скажется и на ВРП.

Т а б л и ц а 3

Юго-Восточный округ (2012 г.)

Показатели	Пензенская область	Саратовская область	Самарская область	Оренбургская область	Ульяновская область
ВРП (млн руб.)	20 054	427 254	832 588	553 804	223 393
Доходы населения (млн руб.)	208 641	323 270	87 986	42 969	24 025
Миграция (чел.)	20 897	69 172	50 338	33 324	18 128
Прожиточный минимум (руб.)	5403	5545	7175	5609	6325
Заработная плата (руб.)	14 171	20 187	23 410	21 574	19 254

Источник: Федеральная служба государственной статистики [13].

Т а б л и ц а 4

Средний округ (2012 г.)

Показатели	Ярославская область	Владимирская область	Ивановская область	Костромская область	Кировская область	Нижегородская область
ВРП(млн руб.)	447 053	256 409	127 218	111 462	202 203	770 406
Доходы населения (млн руб.)	14 966	28 100	21 231	14 582	22 488	24 023
Миграция (чел.)	21 085	18 501	16 504	13 128	33 394	68 755
Прожиточный минимум (руб.)	6643	6955	6992	6985	6509	6623
Заработная плата (руб.)	20 900	18 804	17 125	17 579	17 694	21 238

Источник: Федеральная служба государственной статистики [13].

Мы можем наблюдать увеличение среднего значения ВРП по Среднему округу. Разброс данного индикатора по отдельным территориальным единицам очень велик (табл. 4). Из этого можно сделать вывод, что при объединении в Средний округ одна область будет по каким-то параметрам продвигать другую, давать некую помощь, что может привести к сплочению каждой территориальной единицы в одно целое. Вполне

можно предположить, что Средний округ станет примером для всех остальных округов, будучи крайне сильным в экономическом плане. По среднему показателю наблюдается увеличение миграции населения. Но, по статистическим данным, большая часть мигрантов перемещается внутри региона. Как правило, люди уезжают в другие области, регионы, находящиеся поблизости. При усреднении многих параметров вполне

возможно, что процесс миграции снизится, за этим последует и увеличение доходов. Поскольку люди не будут терять свои рабочие места, переезжая с места на место. Следует также отметить, что повысились средние индикаторы заработной платы и прожиточного минимума, они составили 18 890 руб. и 6784 руб. соответственно.

Среднее значение практически всех параметров по Западному округу значительно выше, чем по каждому региону (табл. 5) отдельно. Так, например среднее значение доходов населения составило 25 564 млн руб. Величина среднего прожиточного ми-

нимума оказалась 6642 руб. При этом можно заметить, что разброс этого показателя по каждой области отдельно значительно невелик, что на самом деле является очень хорошим фактором. Именно это может не вызвать никакого народного недовольства внутри Западного округа. То же можно сказать и о величине средней заработной платы, которая составляет 19 179 руб. Среднее значение миграции населения, наоборот, уменьшилось. По каждому показателю мы имеем положительные тенденции, что может говорить о целесообразности объединения областей в Западный округ.

Т а б л и ц а 5

Западный округ (2012 г.)

Показатели	Смоленская область	Калужская область	Брянская область	Орловская область	Курская область	Белгородская область
ВРП(млн руб.)	183 201	234 278	179 920	130 951	202 203	511 663
Доходы населения (млн руб.)	20 794	27 447	23 149	17 099	24 327	40 571
Миграция (чел.)	21 180	17 953	16 389	14 106	16 498	19 537
Прожиточный минимум (руб.)	7755	6707	6607	6502	6124	6162
Заработная плата (руб.)	18 068	23 782	17 024	17 205	18 711	20 286

Источник: Федеральная служба государственной статистики [13].

По средним параметрам для Северного округа имеется увеличение ВРП, оно составило 339 126 млн руб. Индикатор миграции также увеличился, что нельзя назвать положительным фактором. Остальные же показатели на порядок уменьшились. Хотелось бы отметить, что в Северный округ Союн Садыков предложил объединить наименьшее число территориальных единиц (табл. 6), чем во все остальные предложенные округа. Также можно отметить, что Мурманская область имеет достаточно высокие показатели по сравнению с Архангельской и Вологодской. Вполне возможно, что даже после

объединения Мурманская область будет их «подавлять».

По предварительным расчетам можно увидеть увеличение ВРП Восточного региона. Также наблюдается увеличение средних параметров доходов населения и заработной платы, они составили 70 968 млн руб. и 23 389 руб. соответственно. Несмотря на все положительные факторы, можно проследить рост средней миграции населения по сравнению с каждой территориальной единицей отдельно (табл. 7), а также снижение прожиточного минимума, что является немаловажным показателем уровня жизни [4].

Т а б л и ц а 6

Северный округ (2012 г.)

Показатели	Мурманская область	Архангельская область	Вологодская область
ВРП (млн руб.)	260 264	440 162	316 954
Доходы населения (млн руб.)	240 184	217 673	24 079
Миграция (чел.)	41 306	3754	19 870
Прожиточный минимум (руб.)	9315	9690	7431
Заработная плата (руб.)	23 762	24 378	24 313

Источник: Федеральная служба государственной статистики [13].

Т а б л и ц а 7

Восточный регион (2012 г.)

Показатели	Пермский край	Свердловская область	Челябинская область	Курганская область	Тюменская область
ВРП (млн руб.)	803 331	1 265 683	775 935	136 808	4 091 590
Доходы населения (млн руб.)	68 800	120 841	75 533	19 259	70 407
Миграция (чел.)	83 452	109 495	85 311	25 213	195 645
Прожиточный минимум (руб.)	7157	7315	7355	6834	7494
Заработная плата (руб.)	22 104	25 691	23 038	17 430	28 683

Источник: Федеральная служба государственной статистики [13].

Из оценки предложенной реформы Союна Садыкова и предварительных расчетов можно сделать следующие выводы. Укрупнение регионов может решить ряд многих проблем. Например, то, что значительная часть исполнительских, тактических функций должна отойти на региональный уровень, позволит федеральным органам власти сконцентрироваться на решении стратегических вопросов. Но такая реформа возможна только при укрупнении территориальной власти. Если говорить об инфраструктуре, то укрупнение регионов позволит рассматривать ее не просто как инфраструктуру отдельного взятого региона, а как важную часть общей связывающей страну системы. Однако, при укрупнении

некоторых территориальных единиц наблюдаются изменения некоторых параметров, которые являются важнейшими для населения, – уменьшение заработной платы и повышение прожиточного минимума. Возможно, следует более глубоко рассмотреть данную реформу, просчитать все за и против, ведь помимо показателей, которые положительно сказываются на экономике страны, следует думать о самом населении и о том, чтобы изменение в АТД оказалось комфортным для него. Из предложенных объединений наиболее целесообразно было бы создать Западный округ, так как наблюдается увеличение всех параметров. Уменьшение миграции, наоборот, является положительным фактором.

Итоги укрупнения регионов России оказались весьма противоречивыми. Социально-экономическая эффективность преобразований оказалась неочевидной, несмотря на то что краткосрочные экономические цели были достигнуты. Значимого сокращения числа субъектов РФ не произошло, однако же устойчивость Федерации достигается именно при большем числе субъектов [7].

Литература

1. *Авакьян С.А.* Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. – М., 2001. – 474 с.
2. *Бозо Н.В.* Региональная экономика: учеб. пособие. – Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2012. – 196 с.
3. *Бозо Н.В.* Территориальное планирование: учеб. пособие. – Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2013. – 215 с.
4. Качество жизни населения в России и ее регионах: кол. монография / под ред. С.В. Куценко, Г.П. Литвинцевой, Л.А. Осьмук. – Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2009. – 560 с.
5. *Климова Н.И.* Инвестиционные параметры регионального развития: теоретико-методологические основы оценки // Регион: экономика и социология. – 2000. – № 3. – С. 24–41.
6. *Кокотов А.Н., Саломаткин А.С.* Муниципальное право России: учебник. – М.: Юристъ, 2005. – 200 с.
7. *Лебедева Е.Б., Бусыгина И.М.* Административно-территориальное деление в РФ: реформы и фактор политического режима // Политис. – 2012. – № 3. – С. 46–54.
8. *Литовка О.П., Межевич Н.М.* Региональная политика в Российской Федерации: кол. монография / под ред. А.Г. Гранберга. – М., 2001. – 372 с.
9. *Усягин А.В.* Проблема уровней в территориальном управлении // Полития. – 2005. – № 4 (35). – С. 96–109.
10. *Эбзеев Б.С., Каранетян А.М.* Российский федерализм: равноправная асимметрия конституционного статуса субъектов // Государство и право. – 2005. – № 3. – С. 3–12.
11. О новом территориальном делении страны: интервью Союна Садыкова / Информационное агентство REX. – URL: <http://www.iarex.ru/interviews/26378.html> 26.09.13.
12. Персональный сайт Уххана сирэ. – URL: <http://uhhan.ru/news/2012-12-21-6800> 26.09.13. – Загл. с экрана.
13. Федеральная служба государственной статистики. Официальный сайт. – URL: <http://www.gks.ru/> 26.09.13.