

УДК 332.02

¹ Т.М. Панченко, ² Н.Н. Губачев, ³ А.В. Лосева

¹Российский биотехнологический университет, Москва, email: panchenkotm@yandex.ru

²ФГБОУ ВО РГУ им А. Н. Косыгина, Москва, email: gubachev -nn@rguk.ru

³Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение высшего образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Москва, email: avloseva@fa.ru

ПЕРСПЕКТИВЫ ОПТИМИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ РОССИИ

Ключевые слова: административно-территориальное деление, оптимизация, регионы, управление, эффективность.

Размещение социально значимой инфраструктуры (органов власти, учреждений образования, здравоохранения, транспорта и т.д.) находится в прямой зависимости от деления на административные единицы первого уровня. Поэтому грамотная организация административно-территориального деления служит не только инструментом повышения удобства и качества государственного управления, но также способствует ускорению экономического роста, налаживанию социальных и транспортных связей внутри регионов и между ними, росту доступности благ для населения. Таким образом, является актуальной задача разработки проектов оптимизации существующих границ, исходя из изменений социально-экономического, демографического и географического плана. В данном ключе будет целесообразно использовать в первую очередь, картографический метод исследования, а также статистические данные по динамике и национальному составу населения территорий, планируемых для оптимизации. В ходе проведённого исследования сформированы методические принципы перспектив изменения административно-территориального деления регионов России, а также сделаны конкретные предложения в данном направлении для отдельных федеральных округов.

¹ T.M. Panchenko, ² N.N. Gubachev, ³ A.V. Loseva

¹Russian Biotechnological University, Moscow, email: panchenkotm@yandex.ru

²Kosygin Russian State University, Moscow, email: gubachev -nn@rguk.ru

³Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, email: avloseva@fa.ru

PROSPECTS FOR OPTIMIZING THE ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL DIVISION OF RUSSIA

Keywords: administrative-territorial division, optimization, regions, management, efficiency.

The location of socially significant infrastructure (authorities, educational institutions, healthcare, transport, etc.) is directly dependent on the division into first-level administrative units. Therefore, a competent organization of administrative-territorial division serves not only as a tool to improve the convenience and quality of public administration, but also contributes to the acceleration of economic growth, the establishment of social and transport links within and between regions, and the increase in the availability of benefits for the population. Thus, it is an urgent task to develop projects for optimizing existing borders, based on changes in the socio-economic, demographic and geographical plan. In this vein, it would be advisable to use, first of all, the cartographic method of research, as well as statistical data on the dynamics and ethnic composition of the population of the territories planned for optimization. In the course of the study, methodological principles for the prospects for changing the administrative-territorial division of Russian regions were formed, and specific proposals were made in this direction for some federal district.

Возможность и удобство доступа граждан к органам власти является одними из базовых социальных благ. Поэтому оптимизация административного деления является не только инструментом совершенствования государственного управления, но также должна спо-

собствовать росту удовлетворённости управлением среди населения.

В этом ключе следует с осторожностью относиться к идее укрупнения районов и территорий, хотя данное решение может показаться, на первый взгляд, привлекательным с точки зрения экономии

бюджетных средств за счёт сокращения управленческого аппарата [1, 2]. Однако ликвидация небольших райцентров в ходе укрупнения районов, во-первых, негативно сказывается на инфраструктуре (может быть закрыт ряд социально важных объектов) [3] и ведёт к деградации населённых пунктов – бывших административных центров [4]. Масштабное изменение административного деления на низшем (районном) уровне вызывает ускорение депопуляционных и миграционных процессов [5].

Во-вторых, подобные решения могут оказаться первым шагом к ликвидации уже центров субъектов в ходе укрупнения не отдельных районов или городских округов, а целых регионов. Это опасение высказали Дементьев В. С. [5] и Манаков А.Г. [6], приводя в пример Псковскую область, относительно которой в политических кругах уже высказываются предположения об её возможном присоединении к Новгородской или Ленинградской областям. Резонно предположить, что подобные тревоги разделят жители и управленческие элиты регионов, которые длительное время испытывают демографические и миграционные проблемы. Именно они автоматически становятся одними из первых в возможной очереди на укрупнение областей, краёв и республик.

Принимая во внимание сказанное выше, рекомендуется проводить политику административного преобразования, в основном исходя из принципов закрепления уже устоявшегося факта тяготения какой-либо территории к другому региону в силу большей транспортной или экономической связанности, но в состав которого она не входит. То есть заниматься административно-территориальной оптимизацией, не акцентируя при этом внимание на непосредственном укрупнении территориальных единиц по принципу облегчения управляемости, которое может и ведёт к повышению управляемости территорией, но не всегда сопровождается ростом удобства доступа к органам власти для населения и редко служит стимулом для развития экономики [7]. Разумеется, при этом следует принимать во внимание национальный

состав территорий, статус которых может быть подвергнут изменениям.

Также в ходе оптимизации целесообразно рассмотреть вопросы передачи ненаселённых или малонаселённых анклавных образований одним регионов на территории других. Например, это касается анклавного образования Татарстана на территории Моркинского района Республики Марий Эл, части Ярославской области в Череповецком районе Вологодской области и других подобных ситуациях в административном делении, осложняющих ведение экономической деятельности в отношении лесного и сельского хозяйства, а также создающих препятствия при разделении ответственности за поддержание инфраструктуры местного значения.

Цель исследования

Резюмируя сказанное, можно сформулировать основную тему исследования: предложения по оптимизации административно-территориального деления России с точки зрения повышения удобства не столько государственного управления, сколько с целью увеличения доступности органов власти и социальной инфраструктуры для населения и приведение границ в соответствие с установившимися на данный момент географическими и социально-экономическими реалиями.

Материалы и методы исследования

В текущей статье ставится задача рассмотреть возможность устранения части экономических и социальных проблем, которые, по мнению коллектива авторов, возможно решить путём административно-территориальных преобразований. Это будет иметь положительные последствия в виде повышения доступности органов власти и социальных благ для населения, улучшению экономической, транспортной и демографической обстановки передаваемых из региона в регион территорий. Данная задача будет решаться путём изменения границ между регионами максимально сообразно с географическими и экономическими реалиями современности.

Для решения поставленной задачи использовался картографический ма-

териал (в том числе поисково-информационная картографическая служба «Яндекса»), данные Росстата о численности населения по муниципальным образованиям (ежегодные) и национальном составе населения отдельных районов и регионов (материалы переписи 2010 г.). Авторами использовались такие методы общенаучного познания как картографический, табличный, анализ и синтез. А также системный подход в части оценки положительных и отрицательных последствий возможной передачи отдельных территорий между регионами.

Результаты исследования и их обсуждение

Как правило, для максимально эффективного управления регионами и для ускорения в них социально-экономических процессов основная инфраструктура любой части области или республики располагается, в первую очередь, в областном центре, как месте сосредоточения основных культурных, социальных, административных и промышленных объектов. Меньше – в районных центрах. Отсутствие прочных транспортных и экономических связей между центром и периферией не только снижает эффективность управления, но и тормозит социально-экономические процессы в районах. Кроме того, зачастую отдалённые территории могут иметь более крепкие экономические и транспортные связи с соседними регионами, чем со своим областным центром, либо не иметь их со своим региональным центром вовсе. В подобных случаях очевидным представляется решение переподчинить данную территорию близлежащему региону, с которым установились более прочные транспортные и социально-экономические взаимоотношения.

Отчасти сложившаяся ситуация связана с тем, что последние крупные административно-территориальные преобразования в России происходили ещё в 50-е гг. XX в. За последние 70 лет, в силу экономических, демографических и географических причин (например, создание крупных водохранилищ, отрезающих часть территории отдельных районов от центра) в некото-

рых случаях назрела целесообразность пересмотра существующих границ регионов. Хотя по большому счёту для административно-территориального деления (АТД) в России устойчивость – исторически характерное явление [8]. И необходимость кардинального пересмотра существующих границ административных единиц ещё не назрела. Однако, необходимость точечной оптимизации существует уже давно.

В качестве отдельного положительного примера оптимизации АТД можно упомянуть передачу в 1994 г. Сокольского района, отрезанного Горьковским водохранилищем от областного центра (тогда – г. Иваново) в состав Нижегородской области. Фактически район после создания ГЭС в 1957 г. на протяжении десятилетий представлял собой анклав на территории Горьковской (затем Нижегородской) областей, что создавало массу трудностей сообщения с областным центром для местного населения. Лишь спустя почти четыре десятилетия шаг в направлении повышения социально-экономического благополучия жителей Сокольского района был сделан. И подобные примеры необходимого пересмотра существующих границ в России не единичны. Часть из них будет отражена в текущем исследовании.

С целью максимально доступного изложения рекомендаций по оптимизации административно-территориального деления основная часть работы систематизирована по делению на федеральные округа с соответствующими примечаниями по каждому разделу.

Дальневосточный федеральный округ

Северо-Курильский городской округ целесообразно передать из Сахалинской области в состав Камчатского края. Поскольку транспортное сообщение район имеет только с Петропавловск-Камчатским (авиа- и морское пассажирское). Это значительно улучшит доступность социальной инфраструктуры, располагаемой только в областных центрах (медицины, образования, культуры и т.д.) для местных жителей.

В связи со значительной удалённостью от краевого центра возможно будет рациональным решение передать

Охотский район в состав Магаданской области. Данное решение также продиктовано демографическими причинами: значительное сокращение численности населения на данных территориях. Количество жителей уменьшилось за последние 30 лет втрое. И присоединение Охотского района к Магаданской области улучшит демографические показатели региона, снизив вероятность его расформирования. Причём вероятность такого развития событий в случае дальнейшего сокращения численности населения Магаданской области не является нулевой. Подобное мнение, как уже сказано выше, озвучили ряд авторов [5, 6].

Северо-Западный федеральный округ

Часть Брейтовского района (территория Дарвиновского заповедника) отделена Рыбинским водохранилищем после его заполнения в 1940-е гг. от основной территории Ярославской области и тяготеет в экономическом плане к Череповецкому району Вологодской области, так как имеет общую сухопутную границу и автомобильное сообщение только с ним. Надо заметить, что население данной части Брейтовского района составляет всего лишь несколько десятков человек. Тем не менее, её включение в состав более близкого Череповецкого района может иметь демографические, туристические и экономические выгоды для развития данной территории.

В апреле 2023 г. введена строящаяся более 30 лет автодорога Р87-001 Сыктывкар – Ухта – Печора – Усинск – Нарьян-Мар протяжённостью 1085 км. Она стала единственной транспортной артерией, соединяющей столицу Ненецкого АО с «большой землёй». Поэтому целесообразно рассмотреть переподчинение данного региона Республике Коми. Хотя, надо заметить, что в 2020 г. попытки присоединить Ненецкий АО к Архангельской области вызвали широкий протест местного населения. И, возможно, инициатива присоединения данного региона к другой республике также не вызовет энтузиазма у граждан. Однако, с точки зрения экономической и транспортной связности данный проект представляется целесообразным.

Сибирский федеральный округ

6 ноября 2014 г. между городами Стрежевым (Томская область) и Нижневартовском (ХМАО), был открыт мост через реку Вах. Таким образом, уже почти 10 лет г. Стрежевой фактически имеет транспортное сообщение только с Нижневартовском и Сургутом, тогда как с областным центром он связан только авиасообщением. Расстояние до Томска 650 км, тогда как до экономически и географически близкого Нижневартовска всего лишь 60 км, до Сургута – столицы ХМАО – 230 км. С вводом нового моста становится актуальным вопрос передачи г. Стрежевой и части Александровского района Томской области в состав ХМАО с целью повышения темпов социально-экономического развития данных территорий.

Окинский и Тункинский районы Республики Бурятия не имеют прямого транспортного сообщения со столицей региона – Улан-Удэ. Добраться можно лишь через территорию соседней Иркутской области. Причём до Иркутска из райцентра Кырен (Тункинский район) составляет 161 км, а до Улан-Удэ – 375 км. Орлик (Окинский район) – Иркутск – 303 км, Орлик – Улан-Удэ – 713 км. Кроме того, в связи с прямой транспортной доступностью, в социально-экономическом плане данные районы более тяготеют к близлежащему Иркутску. Таким образом, данные районы целесообразно присоединить к Иркутской области.

Практически ненаселённые южные части Шушенского и Ермаковского районов отделены от Красноярского края Саяно-Шушенским водохранилищем и имеют нулевую транспортную доступность. Поэтому будет рациональным передача этих территорий в состав Республики Хакасия.

Центральный федеральный округ

В ходе заполнения Горьковского водохранилища в 50-е гг. XX в. ряд небольших по площади территорий Юрьевого района Ивановской области оказался на противоположной стороне Волги. Вследствие этого, к настоящему времени некоторые прибрежные участки Горьковского водохранилища со стороны Костромской области адми-

нистративно относится к Ивановской области, что зачастую создаёт юридические неудобства. Для их устранения целесообразно провести границу между данными областями посередине фарватера Горьковского водохранилища. При этом непосредственно населённых пунктов данная мера не коснётся.

Аналогичная ситуация наблюдается в граничной зоне между Ярославской и Костромской областями, когда Горьковское водохранилище в месте впадения реки Кострома в Волгу отделило часть Костромского района от основной части Костромской области. С точки зрения оптимизации эксплуатации лесных ресурсов и водных объектов целесообразно провести границу по руслу р. Кострома и передать часть района в Ярославскую область.

Часть Шатурского района отделена от основной части Московской области оз. Дубовое. Целесообразна передача этой территории в состав Клепиковского района Рязанской области.

Небольшая ненаселённая часть Меленковского района отделена от Владимирской области р. Ока. Необходимо передать данную территорию в состав Выксунского района Нижегородской области. В прошлом граница проходила по старому руслу р. Ока.

Южный федеральный округ

Городовиковский и Яшалтинский районы предлагается передать Ставропольскому краю. Основной причиной является отдалённость Западной Калмыкии (два упомянутых района) от основной части Республики озером Маныч-Гудило. Фактически это полуанклав на территории Ростовской области и Ставрополя. Однако, в силу близости Ставрополя целесообразнее передать районы последнему. Основная часть населения – русские: 57,9% в Городовиковском и 53,9% в Яшалтинском районах. Доля калмыков по переписи населения 2010 года 25,1% и 9,7% соответственно. Промышленное производство на территории районов практически отсутствует, основное экономическое направление – сельское хозяйство. Расстояние до Ставрополя примерно вдвое меньше, чем до Элисты, что положительно скажется на доступности власти для жителей.

Часть Цимлянского района, отделённого от основной территории Ростовской области Цимлянским водохранилищем, рекомендуется передать Волгоградской области, с которой имеется автодорожное сообщение.

Сведём предлагаемые инициативы для отдельных регионов в таблицу 1 ниже.

Таблица 1

Предлагаемые административно-территориальные изменения в разрезе отдельных регионов и федеральных округов

Район (городской округ) или его часть	В составе региона в настоящее время	Рекомендуемый перенос в регион	Основные причины изменений
ДФО			
Северо-Курильский	Сахалинская обл.	Камчатский край	Транспортное сообщение только с Камчатским краем. Сообщение с административным центром Магаданской обл. отсутствует
Охотский	Хабаровский край	Магаданская обл.	Географическая близость г. Магадан по сравнению с г. Хабаровск
СФО			
Шушенский и Ермаковский районы	Красноярский край	Хакасия	Изолированность от основной части Красноярского края. Географическая близость Республики Хакасия и автодороги
Окинский и Тункинский районы	Республика Бурятия	Иркутская обл.	Отсутствие транспортного сообщения со столицей региона и большая удалённость от неё. Наличие автодороги до более близкого административного центра – Иркутска

продолжение табл. 1

окончание табл. 1			
Район (городской округ) или его часть	В составе региона в настоящее время	Рекомендуемый перенос в регион	Основные причины изменений
СЗФО			
Брейтовский (часть)	Ярославская обл.	Вологодская обл.	Отрезан от основной территории Ярославской обл. Рыбинским водохранилищем
Ненецкий АО	Архангельская обл.	Республика Коми	Ввод новой автодороги Р87-001 Сыктывкар – Нарьян-Мар, связавшей два региона. Отсутствие сухопутного транспортного сообщения с административным центром области – Архангельском
УрФО			
г. Стрежевой и часть Александровского района	Томская обл.	ХМАО	Ввод нового моста в 2014 г., связавшего г. Нижневартовск и г. Стрежевой. Отсутствие транспортного сообщения с административным центром – Томском
ЦФО			
Костромской (часть)	Костромская обл.	Ярославская обл.	Отрезан от основной территории Костромской обл. Горьковским водохранилищем
Меленковский (часть)	Владимирская обл.	Нижегородская обл.	Отделена от основной части Владимирской области р. Ока
Шатурский (часть)	Московская обл.	Рязанская обл.	Часть района отделена от Московской обл. озером Дубовое без возможности транспортного сообщения
Юрьевецкий (часть)	Ивановская обл.	Костромская обл.	Отрезан от основной территории Ивановской обл. Горьковским водохранилищем
ЮФО			
Городовиковский и Яшалтинский районы	Калмыкия	Ростовская обл.	Фактически анклав, отделённый от Калмыкии оз. Маныч-Гудило. Лучшая транспортная доступность со Ставрополем
Цимлянский (часть)	Ростовская обл.	Волгоградская обл.	Анклав, отделённый от Ростовской обл. Цимлянским водохранилищем

Источник: составлено авторами по материалам исследования.

Как видно из таблицы 1, в основном предлагаемые инициативы административно-территориальных изменений диктуются географическими, социально-экономическими и транспортными особенностями тех или иных территорий. И перемены границ, прежде всего, направлены на узаконивание уже установившихся тенденций в данных регионах, оптимизацию ведения экономической деятельности, эксплуатации сельхозугодий, лесных и водных ресурсов.

Выводы

В ходе работы была разработана методика перспективной оптимизации административно-территориального деления регионов России. Основными задачами предлагаемой системы реформирования границ краёв, республик и областей является повышение доступности органов власти для населения, рост эффективности эксплуатации природных ресурсов и увеличение темпов экономического развития вследствие комплексного эффекта реформы.

Комплексный картографический анализ выявил ряд перспективных направлений реформирования. Разработаны конкретные предложения для ряда областей и федеральных округов по изменению границ административных единиц первого уровня, переподчинению городских поселений, районов или их частей из одних регионов в другие, учитывая географические, транспортные и социально-экономические особенности тех или иных территорий. В том числе принимались во внимание последние успехи в транспортном

строительстве, которые способствовали налаживанию социальных и экономических связей между ранее разделёнными территориями.

Разумеется, высказанные в данном исследовании предложения по оптимизации административного деления регионов страны не могут служить окончательным итоговым решением оценки перспектив тех или иных территориальных изменений. И окончательное решение должно приниматься с учётом мнения региональных властей, муниципалитетов и местных жителей.

Библиографический список

1. Орешников В.В. Оценка и обоснование целесообразности укрупнения муниципальных районов в субъектах Российской Федерации (на примере республики Башкортостан) // Вестник НГИЭИ. 2019. № 11 (102). С. 121-133.
2. Ямилов Р.М. Административно-территориальная реформа: трансформация местного самоуправления в региональном контексте (на примере Удмуртской Республики) // Вестник Удмуртского университета. 2021. Т. 31, № 4. С. 627-638. DOI: 10.35634/2412-9593-2021-31-4-627-638.
3. Гильмутдинов А.Ф. Укрупнение регионов: «за» и «против» // Вестник Башкирского университета. 2008. Т. 13, № 4. С. 1079-1081.
4. Дементьева О.А. Социально-экономическое развитие сельских малонаселенных территорий в России: правовые вызовы современности // Наука. Общество. Государство. 2020. Т. 8, № 3(31). С. 20-27. DOI: 10.21685/2307-9525-2020-8-3-3.
5. Дементьев В.С. Оптимизация административно-территориального деления Псковской области: оценка последствий // Географический вестник. 2019. № 1 (48). С. 14-25. DOI: 10.17072/2079-7877-2019-1-14-25.
6. Манаков А.Г. Наиболее вероятные последствия оптимизации административно-территориального деления региона // Псковский регионологический журнал. 2012. № 14. С. 179-186.
7. Сушанский А.С., Шитова Е.П. Анализ практического применения механизма объединения регионов на примере муниципальных образований Московской области // Управление. 2017. № 1(19). С. 41.
8. Тархов С.А. Основные направления географического изучения административно-территориального деления // Региональные исследования. 2019. № 1(63). С. 6-15. DOI: 10.5922/1994-5280-2019-1-1.