

УДК 911.3

О ВОЗМОЖНЫХ ИЗМЕНЕНИЯХ В АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ ДЕЛЕНИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2013 г. Э.Л. Файбусович, В.В. Плечанова

*Санкт-Петербургский государственный экономический университет,
кафедра региональной экономики и природопользования*

Поступила в редакцию 22.11.2011 г.

В статье рассматривается вопрос о проектах изменения в административно-территориальном делении РФ на разных уровнях регионального и муниципального управления. Высказывается предположение об отсутствии достаточных оснований для серьезных изменений АДТ на региональном уровне. В то же время формулируется предложение о необходимости изменения на более низких уровнях и предлагаются варианты таких изменений.

О необходимости изменений в административно-территориальном делении (далее АДТ) Российской Федерации, приведении его в соответствие с современными реалиями говорится уже на протяжении нескольких десятилетий. При этом проекты изменений относятся в основном к реформированию высшего звена, то есть касаются территорий ранга субъектов РФ. Менее изучен вопрос о значительно более актуальной проблеме реформирования АДТ страны на более низком уровне – внутриобластном. Такая реформа вызвана тектоническими сдвигами в социально-экономической жизни страны, требующими приспособления существующей сетки административных районов к новым условиям. Однако вопросы реформирования на обоих уровнях взаимосвязаны. Укрупнение субъектов РФ потребует одновременного укрупнения низовых районов. При углублении в тему стало очевидно, что проблема намного шире рамок относительно частного вопроса увязки территориальной организации экономики и населения с корректировкой АДТ. При этом приходится выходить за пределы собственно географического исследования, поскольку избранный предмет – сложные социально-экономические процессы изучаются рядом общественных наук (социология, экономика). Объектом анализа становится геополитика и геоэкономика на внутригосударственном уровне. Разумеется, в исследование процесса территориальной самоорганизации общества должна вносить свой вклад и социально-экономическая география в силу врожденного ее интереса к пространственным

аспектам экономических и социальных процессов. Заметим, что в идеале АДТ должно отражать именно объективные процессы территориальной самоорганизации общества, а не навязываться обществу по каким-либо соображениям сверху. Используя установленные закономерности как внешние данные, влияющие на изучаемые объекты, географы часто бывают вынуждены высказываться и по более общим проблемам в случае их недостаточной изученности другими науками, хотя формально эти вопросы не относятся к их компетенции. Когда проблемы затрагивают жизненно важные интересы множества людей, районов, страны в целом, исследователям трудно сохранить научную объективность и избежать эмоциональной оценки.

Вопрос реформирования АДТ на уровне субъектов РФ давно и широко обсуждается и в науке, и в публицистике. Наша точка зрения уже высказана в статье, опубликованной в 2006 г. [7]. Проектам реформирования на данном уровне дан ход, часть из них уже реализована (ликвидированы 6 из 10 существовавших многие десятилетия автономных округов).

В очередной раз внимание к проблеме укрупнения субъектов Федерации было привлечено предложением Президента РФ Д.А. Медведева (в экстренном порядке реализованным) создать из Москвы и части Московской области столичный федеральный округ – некий аналог округа Колумбия в США (District of Columbia). Видные специалисты политгеографы и политологи высказали свою настроенность в связи с идеей

укрупнения регионов. Так, Р. Туровский пишет: “Вообще, к идее укрупнения субъектов Федерации я отношусь скептически. Реформирование региональной структуры такой большой страны, как Россия, обречено стать весьма дорогостоящим и болезненным процессом. Да и практический смысл таких преобразований лично мне не очень понятен” [6]. Далее следует замечание, что в СССР при существовании административно-командной системы границы между регионами имели реальное значение, но “в условиях рыночной экономики эти границы – сушая условность”. А в нашей стране все-таки поставлена цель создания реальной рыночной экономики.

Г. Голосов также сомневается в необходимости укрупнения. Жители регионов к идее укрупнения относятся без особого энтузиазма, в то же время «в пользу такой идеи неоднократно высказывался лидер ЛДПР Владимир Жириновский и наиболее заметные фигуры в “националистическом лагере”. Они полагают, что ликвидация национальных республик и появление крупных “губерний” ослабит межэтнические противоречия и снизит влияние кавказских диаспор» [Там же]. Этот же автор справедливо указывает, что “в целом для укрупнения регионов России потребуется серьезнейшая конституционная реформа – шаг, которого, судя по заявлениям, российское руководство предпочло бы избежать” [Там же].

Мы в целом согласны с цитируемыми авторами в том, что возможные позитивные результаты укрупнения субъектов Федерации окажутся меньшими, чем негативные последствия ломки сверху существующей сетки АТД. Выгоды от такой операции должны быть доказаны. Для принятия соответствующих решений законодательными органами, необходимо опираться на обоснованные мнения специалистов (в том числе географов), чтобы ввести этот процесс в “цивилизованные рамки”, произвести изменения с минимизацией потерь.

Прежде всего необходимо отказаться от идеи ликвидации существующих национальных субъектов РФ, кроме автономных округов (о них ниже). За долгие годы своего существования в статусе автономных республик и областей в составе СССР, затем республик в составе РФ, они оформились как специфические субъекты – этнотерриториальные образования. Они способствовали росту этнического самосознания населения, по которому ликвидация нынешнего статуса этих территорий нанесет болезненный удар. Что касается кавказских диаспор (точнее этнических общин), формирующихся вне основных ареа-

лов расселения данных этносов, то приходится признать, что межэтнические противоречия возникают далеко за пределами национальных республик при переселении выходцев из них в Москву, Санкт-Петербург, Тверскую или Калужскую область. Ликвидация национальных гнезд может только усилить межэтнические противоречия.

Единственное, что стоит сделать, прежде всего избавиться от двусмысленного статуса автономных округов Тюменской области – они и субъекты РФ, и входят в состав другого субъекта. Им явно нужен статус областей с названиями, предположим, Нижнеобская – Ямало-Ненецкий округ и Среднеобская (вариант Югорская) – Ханты-Мансийский округ. В случае принятия этого решения можно будет вообще отказаться от такой разновидности субъектов РФ, как автономные округа, поскольку в каждом из существующих сейчас округов титульные этносы составляют меньшинство населения, в отличие от ранее упраздненных Коми-Пермяцкого и двух Бурятских. Ненецкий округ мог бы стать Нижнепечорской областью, войти в состав Архангельской области или Республики Коми. Чукотский округ мог бы сохранить свое название, но уже как область, учитывая большое расстояние его территории от Магадана – центра области, в которую он входил раньше. Еще один вариант: Ненецкий и Чукотский автономные округа пополняют ряд автономных областей, представленный в настоящее время единственной Еврейской автономной областью.

Идея укрупнения существующих областей, если и могла бы быть реализована, то только за счет слияния сравнительно небольших областей, например, Владимирской и Ивановской, Белгородской и Курской, Липецкой и Воронежской, Брянской и Орловской. Для этого есть известные исторические основания. Липецк, Иваново, Белгород, Брянск – сравнительно молодые областные центры. В экономическом плане индустриально более сильные – Белгородская и Липецкая области в случае слияния могут существенно укрепить экономику соответственно Курской и Воронежской областей. Как сугубо гипотетический вариант можно пойти при слиянии на перенесение административных центров вновь образованных областей в какой-то исторический, сравнительно небольшой город, например, для Воронежской и Липецкой области – Елец, для Ивановской и Владимирской – Суздаль. Правда, при этом придется придумывать для таких областей новые нейтральные названия. Допустим, Западно-Черноземная (Курская и Белгородская), Центрально-Черноземная (Воронежская и Липецкая), впрочем, и Суздальская область звучит неплохо. Все это может

кого-то шокировать, но приводится только в качестве предложения для обсуждения. Сама же идея вынесения областных (краевых) административных центров из бывших столиц (крупных городов) – привлекательна. Крупные экономические центры будут иметь меньше возможностей для давления на областную администрацию. Особенно это важно в случае слияния слабых соседей с более сильными, как это имело место в эпоху совнархозов, когда Ленинград подавлял своей мощью Псковскую и Новгородскую области, правда и оказывал им несомненную помощь. Кстати, при формировании некоего Северо-Западного края в составе четырех современных субъектов РФ, центром его правильнее было бы сделать Великий Новгород по указанной выше причине. Характерно, что в США столицей Пенсильвании является небольшой Гаррисберг, столицей штата Нью-Йорк – Олбани, а Калифорнии – Сакраменто.

Гораздо более назревшим является изменение АТД на более низком уровне – внутрирегиональном, если считать тождественными в данном случае понятия регион и субъект РФ. Связано это, с одной стороны, со значительными изменениями в численности населения и в характере расселения многих субъектов РФ. С другой стороны – с заметно улучшившимися возможностями управления территорией в условиях информационного общества, с совершенствованием средств связи и некоторыми позитивными изменениями в развитии транспорта, особенно, автомобильного, включая рост парка автомобилей личного пользования.

Необходимость укрупнения низовых звеньев АТД выявляется в результате исследований по территориальному планированию. Более всего необходимость изменения касается депрессивных, слабых в экономическом отношении регионов Северо-Западного и Центрального федеральных округов с деградирующей системой сельского расселения, стагнирующими малыми городами. Если в недавнем прошлом обсуждалась проблема “неперспективных деревень”, то теперь речь идет о “бесперспективности” значительной части сельских местностей (после исследований Т.Г. Нефедовой [2]). Более того, можно сейчас обсуждать и проблему бесперспективности многих малых городов и поселков городского типа, особенно тех, которые именуется моногородами. Для таких городских поселений существует термин “индустриальная деревня”, поскольку они почти лишены основной функции городов – обслуживание окружающей сельской местности.

На этом фоне специалисты по территориальному планированию [8, с. 219] выделили, к примеру, в пределах Псковской области (площадью 55.4 тыс. кв. км) семь еще не безнадежных структур – полюсов роста. Эти структуры охватывают лишь половину существующих административных районов области и даже не все ее города. Обратим внимание на то, что выделенные зоны возглавляются городами, которые в прошлом являлись уездными городами Псковской губернии – Псков, Порхов, Остров, Великие Луки; Санкт-Петербургской губернии – Гдов и Витебской губернии – Невель. Не попали в число центров роста из бывших уездных городов Новоржев, Опочка и Печоры. Но самостоятельный пограничный узел образует Пыталово. Аналогичные результаты получены и по другим регионам. В соседней Тверской области также выделяются 12 зон опережающего развития [8, с. 268], и в большинстве из них центральными являются бывшие уездные города (не считая Твери) Торжок, Вышний Волочек, Ржев, Бежецк, Торопец, Кашин, Калязин, Осташков. В то же время выделяется восемь систем расселения, семь центров которых – также бывшие уездные города. В среднем на каждую приходится 10.5 тыс. кв. км. В Псковской области при 7 зонах – около 8 тыс. кв. км. соответственно. В других регионах, по которым проведены исследования, также выделяются аналогичные образования, при этом в наиболее плотно населенных областях в южной части Центрального федерального округа средняя площадь системы расселения меньше (например, в Брянской – 4.4 тыс. кв. км), тогда как в северных областях, например, Вологодской – 24 тыс. кв. км. Во всех областях (Брянская, Орловская, Калужская, Вологодская) в качестве центров систем расселения выделяются преимущественно бывшие уездные города. Таким образом, можно констатировать факт исторической унаследованности значения центров современных систем расселения. Заметим, что в европейской части России в основном унаследованной оказалась и система центров субъектов Федерации, исключая новые центры республик. В прошлом это все – бывшие губернские города. Среди “новичков” – Мурманск, Иваново, Брянск, Липецк, Белгород, Волгоград, а также Ростов-на-Дону, перенявший “столичную” роль от Новочеркаска. В то же время упраздненным оказался только один – Новороссийск – бывший центр Черноморской губернии.

Но вернемся к более подробному делению. Совпадение выделенных центров систем расселения (или развивающихся зон) с бывшими уездными городами нельзя считать случайным. С дорево-

люционных времен новых промышленных центров и транспортных узлов, которые “по совместительству” могли бы взять на себя роль центров систем расселения, возникло не так уж много. Лишь в отдельных случаях эти города взяли на себя выполнение собственно городских функций обслуживания: Клинцы и Унеча в Брянской области, Сухиничи, Людиново, Обнинск в Калужской, Бологое и Лихославль в Тверской, Волхов в Ленинградской области. Кое-где произошел перехват функций, главным образом, в результате проведения железных дорог. Так, функции уездной Новой Ладogi стал выполнять Волхов, а Устюжны – Бабаево.

В свое время важнейшим звеном АТД был избран район. При слабом развитии дорожной сети, а также средств связи районы были небольшими по площади, многие из них возглавлялись сельскими населенными пунктами, однако достаточно многочисленными. В дальнейшем транспорт (в первую очередь, автомобильный) и связь совершенствовались, а сельское население сокращалось. Кроме того укрупнялись колхозы и совхозы – основные производственные единицы сельской местности послевоенной эпохи, руководство которыми осуществлялось из районного центра. Все это привело к укрупнению сельских районов.

Наряду с экономией на административном аппарате районного звена такое укрупнение имело много отрицательных последствий: ухудшалась доступность районных центров для жителей отдаленных населенных пунктов. Утрата отставными райцентрами центральных функций приводила к сокращению в них рабочих мест и порождала механическую убыль населения и уменьшение их плотности. В разные периоды это проявилось в той же Псковской области в судьбе таких бывших райцентров, как Воронцово, Палкино, Пожеревицы, Славковичи.

На современном этапе хозяйствующие в сельских районах субъекты не нуждаются в централизованном руководстве, как это было в советский период. Для выполнения же чисто экономических и социальных функций многие сохранившиеся райцентры, даже города, оказываются слишком маломощными. Отсюда – “пропуск звена” – потребители услуг, жители района, предпочитают обращаться за ними в областной центр или ближайший относительно крупный город. Да и само число возможных потребителей товаров и услуг с запустением сельской местности уменьшается и не образует критической массы, которая обеспечивала бы экономическую эффективность для производителей.

В связи с этим для территорий европейской части России, за исключением двух южных округов, насущным становится вопрос о формировании новой сетки АТД внутриобластного (республиканского) уровня. За основу могли бы быть взяты выявленные Е.Е. Лейзеровичем микрорайоны [5] или, например, внутриобластные округа, которые проектировались в советской Белоруссии [3]. Всего в 6 областях было выделено 19 округов с окружными центрами, плотность которых превышала 50 тыс. жителей. При небольшой площади республики на каждый округ приходилось 10 тыс. кв. км и около 500 тыс. жителей. В большинстве областей и республик РФ не найдется столько центров с населением более 50 тыс. В Псковской области, как и в Новгородской, таких городов всего по два. Это слишком мало для области площадью около 50 тыс. кв. км.

Можно воспользоваться выделами, называемыми различными терминами, которые предложены в цитируемой выше книге [8]. В таком случае число центров в каждом субъекте Федерации будет в пределах 5–10, а площадь каждого выдела будет зависеть от плотности населения. В более заселенных – 4–5 тыс. кв. км., а в слабозаселенных (Республика Коми) – на порядок больше. В среднем, вероятно, численность населения будет около 100 тыс. Таким административно-территориальным единицам (АТЕ) следует вернуть старинное и однозначно трактуемое название – уезд. Многие уезды возглавят бывшие уездные города, сохраняя преемственность. В Псковской области центрами уездов могут стать Псков, Гдов, Порхов, Остров, Новоржев, Опочка, Великие Луки, Себеж, может быть, Печоры, Невель и Пыталово.

В Ленинградской области центрами уездов могли бы стать Гатчина, Кингисепп, Луга, Шлиссельбург, Выборг, Волхов (вместо Новой Ладogi), Лодейное Поле, Тихвин. В Вологодской – Бабаево (или Устюжна), Череповец, Вытегра (или Белозерск), Вологда, Тотма, Великий Устюг.

Города и поселки городского типа (пгт), не получившие командных должностей, будут иметь статус безуездных городов (как и в прошлом) и подчиняться уездной администрации. Возможно, следует вообще отказаться от разделения городских населенных пунктов на собственно города и пгт. Особо следует остановиться на роли в АТД больших и крупных городов. Один из путей решения – образование “городских округов”, включающих центральный большой город и примыкающие к нему меньшие по размеру города и пгт, а также группы сельских населенных пунктов [9].

Такие административные единицы (например, Воронеж) напоминают стандартные метрополитенские ареалы в США (SMSA). Возможно также предусмотреть создание анклавных сезонно обитаемых зон (в основном территорий дачных и садово-огородных кооперативов), временное население которых живет в пределах такого ареала. Как в случае с Москвой и Санкт-Петербургом, такие зоны располагаются в пределах соседних субъектов Федерации, но должны иметь свои органы власти уровня волости с двойным подчинением – центральному городу и субъекту Федерации, в пределах которого расположена зона. Такое решение должно способствовать устранению межсубъектных противоречий, связанных с созданием необходимой инфраструктуры этой зоны.

Слово “уезд” удачно заменит ужасное сочетание “муниципальное образование такой-то район”, тем более что слово “район” употребляется в разных значениях. Самой низкой единицей деления в сельской местности должна стать волость. Так, в настоящее время в Псковской области практически уравниваются понятия “волость” и “сельское поселение”. В Ленинградской области существовала как самостоятельная единица Колтушская волость. Это слово тоже звучит лучше, чем “муниципальное образование сельское поселение”. Пусть эти слова, как того требует закон, останутся в документах и на штампах, но административный орган власти будет в быту называться “волостное правление”. Исчезнет бессмысленное название “сельское поселение”, включающее в себя сплошь и рядом несколько селений (населенных пунктов). У автора взятого в кавычки термина явно отсутствует чувство языка. Ведь исторически слово поселение несет в себе негативный смысл, от него веет аракеевщиной.

Следует допустить, что для республик будет избран другой национальный термин – улус в Якутии, в казачьих регионах вместо уездов могут возродиться округа. Все это можно предусмотреть в российском законодательстве. Предлагаемая реставрация терминов позволит создать удобные в быту названия и, вместе с тем, прекратится издевательство над русским языком.

Не вызывает сомнения, что сокращение числа АТЕ уровня района по сравнению с существующей сеткой в 2–3 раза станет серьезным ударом для разжалованных райцентров. Но если не пойти сознательно на этот шаг, если не сосредоточить силы и средства на укреплении перспективных центров (как в недавнем прошлом – деревень), слабые райцентры все равно умрут естественной

смертью вместе с обезлюдением своего сельского окружения. В пользу укрупнения низовых районов можно привести еще один довод: при опустении сельской местности многочисленная администрация, сосредоточенная в районных центрах, оказывается лишней. Если считать ее задачей организацию всестороннего обслуживания населения, то кого оно будет обслуживать и какой эффект будет от этого обслуживания, какова будет цена этого обслуживания?

Ниже мы приводим данные о катастрофическом снижении объемов производства в ряде областей и республик Европейской России (в сравнении 1990 и 2010 гг.). В табл. 1 представлены лишь три федеральных округа, так как рассматриваемые проблемы в меньшей степени касаются двух южных округов. Аналогичные данные приводятся и Т.Г. Нефедовой [4, с. 88–107]. По существу, снижается многократно экономический эффект от работы местной администрации, так сказать, объем производства на одного чиновника. Причина падения объемов производства и площадей сельскохозяйственных угодий очевидна – уменьшение производительного населения, даже при условии повышения производительности сельскохозяйственного труда за счет научно-технического прогресса. Следовательно, районная администрация выполняет роль попечителя “богоугодных заведений” для пенсионеров. Не слишком ли высока для общества плата за такие социальные услуги.

Там же где сохранились сельские населенные пункты с большой долей трудоспособного населения, с перспективной возрастной структурой, где действуют эффективные сельскохозяйственные предприятия, возникает потребность в укреплении малых городов-райцентров с их функцией обслуживания окрестного населения. Также имеет смысл развитие и совершенствование дорожной сети, обеспечивающей доступность этих относительно мощных центров диверсифицированных услуг.

Существуют опасения, что при разреженной сети районных центров уменьшится их доступность для сельского населения района. Опираясь на данные Росстата, мы определили по субъектам РФ среднюю площадь существующих административных районов и число сельских поселений, приходящихся на один район, максимальное расстояние до районного центра (см. табл. 1). Выяснилось, что вариативность относительно не велика. Даже укрупнение АТЕ не оказывает существенного влияния на данные показатели (табл. 2).

Таблица 1. Средняя площадь АТЕ районного уровня, число сельских поселений, динамика сельскохозяйственного производства по субъектам РФ

Субъект Федерации	Средняя площадь АТЕ районного уровня, тыс. кв. км.	Максимальное расстояние до центра АТЕ (района), км	Средняя численность сельского населения АТЕ, чел.	Число сельских поселений в АТЕ	Динамика сельскохозяйственного производства (2010 г. к 1990 г.)				
					Объем продукции сельского хозяйства в сопоставимых ценах ¹	Валовой сбор зерновых культур	Поголовье КРС	Производство молока	Посевные площади с/х культур
Российская Федерация	9.35	22.3	20891	10.7	0.76	0.73	0.37	0.57	0.64
Центральный федеральный округ	1.56	21.3	17034	10.1	0.72	0.69	0.24	0.40	0.58
Белгородская область	1.43	20.3	26951	13.7	1.93	0.94	0.30	0.54	0.79
Брянская область	1.29	24.1	15018	8.3	0.56	0.39	0.23	0.40	0.52
Владимирская область	1.82	23.2	19906	5.0	0.53	0.35	0.31	0.58	0.51
Воронежская область	1.68	18.0	26597	14.9	0.86	0.68	0.26	0.46	0.78
Ивановская область	1.02	19.9	9783	5.0	0.47	0.24	0.23	0.39	0.36
Калужская область	1.24	28.3	9903	10.9	0.57	0.29	0.24	0.39	0.33
Костромская область	2.51	18.5	8996	10.9	0.55	0.26	0.25	0.37	0.31
Курская область	1.07	20.6	14464	17.1	0.78	0.91	0.22	0.40	0.73
Липецкая область	1.33	20.1	22986	16.6	1.06	1.01	0.26	0.38	0.80
Московская область	1.27	18.1	35917	5.4	0.51	0.33	0.26	0.38	0.45
Орловская область	1.03	22.5	12088	9.3	0.74	0.85	0.23	0.31	0.69
Рязанская область	1.58	25.2	13701	10.2	0.53	0.66	0.23	0.35	0.46
Смоленская область	1.99	21.9	10877	11.9	0.44	0.14	0.20	0.38	0.32
Тамбовская область	1.50	27.3	19853	13.1	0.81	0.79	0.21	0.29	0.69
Тверская область	2.34	19.3	9623	8.8	0.39	0.17	0.22	0.34	0.43
Тульская область	1.17	26.0	14084	5.0	0.51	0.73	0.18	0.29	0.52
Ярославская область	2.13	18.7	13953	4.1	0.61	0.30	0.32	0.51	0.44
Северо-Западный федеральный округ	10.61	58.1	14790	8.0	0.56	0.35	0.24	0.42	0.42
Республика Карелия	11.28	59.9	10070	5.4	0.41	0.68	0.25	0.39	0.46
Республика Коми	27.79	94.1	151961	11.7	0.56	0.95	0.24	0.30	0.40
Архангельская область	29.50	96.9	16466	9.9	0.34	0.04	0.18	0.31	0.35

Таблица 1 (окончание)

Субъект Федерации	Средняя площадь АТЕ районного уровня, тыс. кв. км.	Максимальное расстояние до центра АТЕ (района), км	Средняя численность сельского населения АТЕ, чел.	Число сельских поселений в АТЕ	Динамика сельскохозяйственного производства (2010 г. к 1990 г.)				
					Объем продукции сельского хозяйства в сопоставимых ценах ¹	Валовой сбор зерновых культур	Поголовье КРС	Производство молока	Посевные площади с/х культур
Ненецкий авт. округ	176.80	237.3	15056	18.0	0.41		0.23	0.30	0.42
Вологодская область	5.56	42.1	14448	9.7	0.54	0.55	0.35	0.59	0.55
Калининградская область	1.01	17.9	14757	3.1	0.59	0.40	0.14	0.27	0.36
Ленинградская область	4.94	39.6	32258	8.4	0.69	1.04	0.32	0.54	0.57
Мурманская область	28.98	96.1	14709	2.0	0.35	0.00	0.19	0.34	0.29
Новгородская область	2.60	28.7	9226	8.4	0.76	0.08	0.15	0.29	0.37
Псковская область	2.31	27.1	9188	7.7	0.36	0.09	0.21	0.37	0.31
Приволжский федеральный округ	2.27	29.0	19616	12.0	0.66	0.58	0.44	0.72	0.65
Республика Башкортостан	2.65	23.1	30188	15.1	0.76	0.69	0.69	1.08	0.72
Республика Марий Эл	1.67	19.4	18196	8.3	0.58	0.33	0.39	0.54	0.50
Республика Мордовия	1.19	22.4	147755	17.0	0.64	0.94	0.45	0.76	0.64
Республика Татарстан	1.58	23.2	21938	21.3	0.91	1.08	0.71	1.16	0.86
Удмуртская Республика	1.68	16.7	19646	12.4	0.83	0.49	0.60	1.01	0.76
Чувашская Республика	0.87	34.9	25550	13.5	0.58	0.42	0.45	0.80	0.72
Пермский край	3.81	31.4	16593	6.6	0.57	0.36	0.34	0.56	0.43
Кировская область	3.09	33.5	9892	8.6	0.39	0.34	0.31	0.54	0.39
Нижегородская область	1.60	22.6	14518	6.9	0.54	0.63	0.28	0.43	0.57
Оренбургская область	3.53	25.1	25724	16.2	0.59	0.43	0.39	0.65	0.73
Пензенская область	1.61	29.1	16937	13.9	0.65	0.58	0.36	0.53	0.52
Самарская область	1.99	23.8	22791	10.8	0.49	0.40	0.21	0.36	0.68
Саратовская область	2.66	78.9	17390	9.3	0.69	0.60	0.32	0.69	0.65
Ульяновская область	1.77	30.8	16701	5.3	0.47	0.42	0.22	0.38	0.58

¹ Пересчитано нами на основании данных Росстата 1990–2010 гг. Индексы объема продукции сельского хозяйства (в сопоставимых ценах; в процентах к предыдущему году).

В связи с предлагаемой реконструкцией сети низовых районов возникает вопрос о судьбе малых городов, лишаящихся статуса районных центров. Территориальная концентрация населения в ограниченном числе пунктов в пределах той или иной территории – объективный процесс. На первых порах эта концентрация происходила на внутрирайонном уровне. Население покидало относительно отдаленные сельские населенные пункты, перебираясь в районные центры или ближайшие индустриальные города, наконец, в областные центры и, вопреки всем административным ограничениям, в Москву и Ленинград. Но пока сохранялась еще сколько-нибудь густая сеть сельских населенных пунктов и сельскохозяйственных предприятий, “малые города имели право на существование”. Но ткань сельского расселения быстро становилась все более разреженной, и существование малых городов как локальных центров обслуживания утрачивало смысл. Судьба таких городов трагична. Ведь многие из них имеют древнюю и славную историю. Но ничто не вечно под луною! Сколько бывших городов утратили свой городской статус не только по чьей-то злой воле [1]. Сколько их за тысячелетнюю историю России вообще перестало существовать – Вщиж в Брянской области, Пустоозерск на Печоре, Воронич и Дубков в Псковской области – первое, что всплывает в памяти.

Попытки в свое время спасти малые города путем размещения в них предприятий или их филиалов с узкой специализацией без связи с экономическим окружением привели к возникновению проблемы нынешних монопрофильных городов. Стоит ли спасать отмирающие города – локальные центры обслуживания? Кого они будут обслуживать – десяток малолюдных деревень, населенных пенсионерами? Конечно, жить и умирать лучше в родных стенах, но не проще ли собрать беспомощных стариков в специальные социальные дома.

Можно попытаться удержать ситуацию, расширив сферу услуг в локальных центрах низшего уровня – центрах сельских поселений (в современной трактовке термина). Но сохранившееся молодое население нуждается во все большем по ассортименту количестве услуг, не говоря о качестве. Когда-то мы пытались определить необходимый минимальный набор учреждений обслуживания для такого сельского центра. Для того времени (1970-е годы) это были семи-восьмилетняя школа, фельдшерско-акушерский пункт, клуб с библиотекой, магазин сельпо. Кто мог предполагать, что молодому поколению потребуются интернет-кафе, ночные клубы, шейпинг-залы,

Таблица 2. Фактическое и предлагаемое число муниципальных районов в некоторых субъектах РФ

Область	Фактически		Предлагается	
	Число муниципальных районов	Максимальное расстояние до районного центра (в среднем), км	Число муниципальных районов	Максимальное расстояние до районного центра (в среднем), км
Псковская	24	27,1	8	47,0
Вологодская	26	42,1	7	81,1
Калужская	24	19,9	6	39,8
Брянская	27	20,3	8	37,3
Орловская	24	18,1	9	29,6
Тверская	36	27,3	8	57,9
Саратовская	38	29,1	9	59,8

солярии и тому подобные услуги, оказываемые обычно лишь в больших городах. Это и есть проявление “возвышения потребностей” – объективный процесс, в связи с которым тягу молодежи в город остановить не удастся. Обеспечить расширенный круг услуг можно только в относительно крупных районных центрах. И это тоже довод в пользу укрупнения низового звена АТД – оно позволит укрепить их материальную базу, для того чтобы сохранить хотя бы их и ориентированное на них сельское население.

Любопытный факт: пустеющие сельские населенные пункты стали обладателями избыточной социальной инфраструктуры. По сообщениям СМИ, в одном из районов Нижегородской области детей из районного центра возят в восстанавливаемые детские сады, размещенные в деревнях, где нет уже собственных детей. Давно уже аграрная перенаселенность, характерная для многих губерний дореволюционной России, сменилась аграрной “недозаселенностью”. В этом нет вины академика Т.И. Заславской, выдвинувшей идею переселения сельских жителей в крупные поселки и ликвидации бесперспективных деревень. Реализация этой идеи лишь подтолкнула естественный процесс. К сожалению, из-за ограниченности капиталовложений в развитие социальной инфраструктуры, идея не была реализована в полном объеме. Сельская местность пустела в

равной мере и там, где переселение производилось, и там, где его не было.

Лечение патологии – процесса отмирания нежизнеспособных сельских населенных пунктов, а теперь и многих малых городов, требует жестких, и даже жестоких, мер ради сохранения того, что имеет шанс выжить и развиваться. Так хирург идет на ампутацию части тела ради спасения жизни больного человека. Пора признать, что точка возврата процесса деградации сети сельского расселения пройдена. Нет возможности на многих территориях сохранить минимально эффективную в экономическом и социальном отношении густоту сельских населенных пунктов и малых городов. От относительно сплошной сети во многих регионах совершается переход к очаговому расселению. С этим следует примириться как с объективной данностью и сосредоточить усилия не на бесплодных попытках консервации оставшегося и еще менее – восстановлению прошлого, а на поисках оптимизации формирующейся новой картины расселения.

Все же есть основания полагать, что научно обоснованная, с учетом интересов населения радикальная реконструкция АТД низового уровня в конечном счете даст оптимальный для страны в целом и каждой территории результат с точки зрения экономического, социального и демографического развития.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Города России: энциклопедия / Под ред. Г.М. Лаппо. М.: Научное изд-во “Большая Российская энциклопедия”, Дрофа, 2008. 559 с.
2. *Нефедова Т.Г.* Сельская Россия на перепутье. Географические очерки. М.: Новое издательство, 2003. 408 с.
3. *Александрович Я.М., Богданович А.В.* Определение региональных (окружных) центров и основных параметров их развития (на примере Белорусской ССР) // Географические основы формирования систем расселения. Л.: ГО СССР, 1981. С. 57–64.
4. Региональное развитие и региональная политика России в переходный период / Под общ. ред. С.С. Артоболевского, О.Б. Глезер. М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2011. 317 с.
5. Рекомендации по районированию территории СССР для целей расселения и районной планировки. М.: Стройиздат, 1988. 213 с.
6. *Туровский Р., Голосов Г.* В условиях рынка границы условны // Невское время. 2011. 21 июня. С. 5.
7. *Файбусович Э.Л., Мартынов В.Л.* Тенденции и перспективы изменения административно-территориального деления России // Псковский регионологический журнал. 2006. № 2. С. 28–36.
8. *Чистобаев А.И., Красовская О.В., Скатурицыков С.В.* Территориальное планирование на уровне субъектов России. СПб.: Издательский дом “Инкери”, 2010. 260 с.
9. *Шипулин М.И., Поросенков Ю.В.* Рекреационная деятельность в системе долгосрочного планирования (программирования) городского округа город Воронеж // Рекреация и туризм в регионе: современные проблемы развития, территориальной организации и управления. Мат-лы междунар. научно-практ. конф. 20–21 октября 2010 г. Воронеж: Воронежский гос. педагогический ун-т, 2010. С. 125–127.

Possible Changes in the Administrative Division of the Russian Federation

E.L. Faibusovich, V.V. Plechanova

St. Petersburg State University of Economics, Department of Regional Economics and Nature Resource Use

The paper addresses the issue of the projects of changes in the administrative division of the Russian Federation at various levels of regional and municipal governance. It is suggested that there is no reasonable basis to major changes of administrative division on regional level. At the same time, it is suggested the need to change at the lower levels and options of such changes are provided.