

© Валерий Алексеевич Кретинин,
профессор кафедры ГМУ Владимирского филиала РАНХиГС,
доктор экономических наук, профессор,
заслуженный экономист РФ

© Виктор Викторович Кузнецов
кандидат географических наук, доцент,
Владимирский филиал РАНХиГС

© Лариса Евгеньевна Сафронова
доцент кафедры биологического и географического образования
Владимирского государственного университета имени А. Г. и Н. Г. Столетовых

ГОСУДАРСТВЕННО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИИ: СТАНОВЛЕНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ

Аннотация: в статье анализируются исторические периоды совершенствования административно-территориального деления Российской Федерации, дается характеристика положительных и отрицательных сторон проведенных реформ. На основе систематизации накопившихся проблем формулируются предложения по их устранению.

Abstract: the article analyzes the historical periods of improvement of the administrative-territorial division of the Russian Federation, describes the positive and negative aspects of the reforms. Based on the systematization of the accumulated problems, proposals for their elimination are formulated.

Ключевые слова: Федерация, субъекты РФ, федеральные округа, полномочные представители, округа и экономические микрорайоны.

Keywords: federation, subjects of the Russian Federation, federal districts, authorized representatives, districts and economic microdistricts.

Вопросы государственно-территориального устройства России всегда стояли весьма остро. Современное территориальное устройство России начало формироваться при Петре I, который в 1708 г. разделил Россию на 7 губерний: Московскую, Ингерманландскую (с 1710 г. Санкт-Петербургскую), Архангелогородскую, Смоленскую, Киевскую, Казанскую и Сибирскую, позже были выделены Нижегородская, Астраханская и Рижская, а Смоленская ликвидирована. Губернии делились на уезды. Следующая кардинальная реформа системы территориального управления была проведена Екатериной II, которая, напуганная восстанием Пугачева, увеличила число губерний до 40, а затем из-за присоединения новых территорий до 51. В основу реформы территориального управления были поставлены задачи правоохранительной, военной и налоговой политики. Предусматривалось, что в губерниях должно было проживать 300-400 тыс. «ревизских душ», а в уезде 20-30 тыс. В это время была создана Владимирская губерния, в которой было выделено 14 уездов. Самыми существенными недостатками этого административно-территориального деления были преобладание административного фактора над экономическим, а также недоучет национального состава населения. Российская империя была унитарным государством.

После Октябрьской революции 1917 г. начались преобразования в административно-территориальном устройстве страны. В 1922 г. РСФСР, Украина, Белоруссия, ЗСФСР (в ее состав входили Азербайджан, Армения и Грузия) был создан СССР. На первом этапе в 1917-1922 гг. административно-территориальные изменения были преимущественно связаны с созданием национальных образований, таких как Терская Автономная Социалистическая Республика, Коммуна немцев Поволжья, далее были образованы Башкирская и Татарская республики, Вотская (Удмуртская), Калмыцкая, Марийская, Якутская, Бурят-Монгольская автономные республики. На этом этапе на базе крупных промышленных центров были созданы новые губернии Иваново-Вознесенская, Свердловская, Новосибирская, Царицынская и Череповецкая.

В 1923-1929 гг. на основе использования теории экономического районирования проведены коренные преобразования и создана система крупных краев и областей. В 1923 г. сформирована новая Уральская область на базе промышленного региона, а в 1925 г. Северо-Кавказский край на базе аграрного региона. Затем до 1929 г. появились: Сибирский и Дальневосточный, Нижневолжский и Нижегородский края, Ленинградская, Центрально-Черноземная, Средневолжская и Западная области, а также Ивановская промышленная и Московская промышленная области. Созданная к 1929 г. в РСФСР система крупных краев и областей в условиях слабого развития экономики, недостаточно развитых товарно-денежных отношений и отсутствия необходимого развития магистральных транспортных путей стала разукрупняться. К 1990 г. в РСФСР функционировало 86 субъектов: 16 АССР, 6 краев, 5 автономных областей, 49 областей и 10 автономных округов.

Для целей территориального планирования и управления в РСФСР в рамках СССР в 80-е годы выделялось 11 крупных экономических районов: Центральный, Северо-Западный, Северный, Волго-Вятский, Поволжский, Центрально-Черноземный, Северо-Кавказский, Уральский, Западно-Сибирский, Восточно-Сибирский и Дальневосточный. А Калининградскую область РСФСР включали в состав Прибалтийского экономического района.

В 1991 г. после распада Советского Союза на базе РСФСР появилось суверенное государство, которое согласно статье 1 Конституции 1993 г. стало называться Россией, или Российской Федерацией [1]. Государственно-территориальное устройство России при этом было существенно изменено: 1) все АССР были преобразованы в республики, 2) Чечено-Ингушская республика была разделена на Республику Чечня и Республику Ингушетию, 3) все автономные области вышли из состава краев и четыре (Адыгея, Карачаево-Черкесия, Алтай, Хакасия) провозгласили себя республиками (только Еврейская автономная область сохранила статус автономной области), 4) все автономные округа стали субъектами Федерации, но остались при этом в составе краев и областей, и только Чукотский автономный округ вышел из состава Магаданской области и стал полностью самостоятельным субъектом; 5) Москва и Санкт-Петербург получили статус субъектов Федерации. В процессе этих изменений ряд областей в 1993 г., а именно Вологодская, Свердловская, Томская, Архангельская, Челябинская области и Приморский край, ставили вопрос о предоставлении им прав республик.

В то время в условиях политического и экономического кризисов субъекты тянулись друг к другу, исходя из их общих экономических, политических и финансовых интересов, и было оформлено 8 ассоциаций экономического взаимодействия: 1) «Северо-Запад», в которую вошли Северо-Западный, Северный экономические районы, а также Кировская и Калининградская области (последняя одновременно принимала участие в двух ассоциациях «Северо-Запад» и «Центральная Россия»); 2) «Центральная Россия», в которую входили все субъекты Центрального экономического района, кроме Орловской области; 3) «Черноземье» – субъекты Центрально-Черноземного экономического района и

Орловская область; 4) «Большая Волга» - входят субъекты Поволжского экономического района (кроме Калмыкии) и Волго-Вятского экономического района (кроме Кировской области); 5) «Северный Кавказ» - все субъекты Северо-Кавказского экономического района и Республика Калмыкия; 6) «Уральский регион» - субъекты Уральского экономического района; 7) «Сибирское соглашение» - все субъекты Западно-Сибирского и Восточно-Сибирского экономических районов при одновременном участии Тюменской области в двух ассоциациях «Уральский регион» и «Сибирское соглашение» и Читинской области в «Сибирском соглашении» и «Дальний Восток и Забайкалье»; 8) «Дальний Восток и Забайкалье» - все субъекты Дальневосточного экономического района и Читинская область. Ассоциации экономического развития в дальнейшем не получили активного использования.

По Конституции 1993 г. страна стала называться Российской Федерацией, или Россией, по этой Конституции она является федеративным государством. В 1993 г. в состав России входило 89 субъектов: 21 республика, 6 краев, 49 областей, 1 автономная область, 10 автономных округов и 2 города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург). Специалисты считали, что число субъектов необходимо сократить [3, с. 244]. Жириновский В.В., лидер ЛДПР, предлагал превратить Россию в унитарное государство без каких государственно-национальных образований с выделением 40 краев [4].

В России начался процесс сокращения числа субъектов. В 2005-м в состав Пермской области вступил Коми-Пермяцкий автономный округ, и ее преобразовали в Пермский край. Таймырский (или Долгано-Ненецкий) и Эвенкийский автономные округа вошли в состав Красноярского края. Камчатская область объединилась с Корякским автономным округом и была преобразована в Камчатский край. Читинская область объединилась с Агинским Бурятским автономным округом и получила статус Забайкальского края. Иркутская область приняла в свой состав Усть-Ордынский Бурятский автономный округ, но сохранила статус Иркутской области. К началу 2014 г. число субъектов в России сократилось до 83.

В марте 2014 г. после всенародного референдума в состав Российской Федерации приняты Республика Крым и город Севастополь, число субъектов в ней увеличилось до 85 (рис. 1).



Рис. 6. Российская Федерация

Возможны и дальнейшие изменения в административно-территориальном составе России. В настоящее время обсуждаются вопросы о включении Ненецкого автономного округа в состав Архангельской области, а Ханты-Мансийского (Югра) и Ямало-Ненецкого автономных округов в Тюменскую область. Предлагается Курганскую область включить в состав Челябинской области, а Еврейскую автономную область в состав Хабаровского края.

Российская Федерация является ассиметричной федерацией, в которой субъекты очень сильно различаются между собой по основным показателям. Так Республика Саха (Якутия) занимает территорию в 3083523 кв. км, а город Севастополь только 864 кв. км, или в 35669 раз меньше. Самая маленькая из республик и областей России - Республика Ингушетия занимает территорию 3123 кв. км, она уступает Республике Саха в 987 раз. Крупнейшим по численности населения субъектом Российской Федерации является город Москва, в котором проживало 12636,3 тыс. чел., а в Ненецком автономном округе всего 44,4 тыс. чел., в 285 раз меньше. По объему ВРП в 2018 г. лидером была Москва с ВРП 17881,5 млрд. руб., а на последнем месте находилась Республика Алтай, ВРП которой составлял всего 50,6 млрд. руб., меньше, чем в Москве, в 353,4 раза. По ВРП на душу населения в 2018 г. на первом месте в России был Ненецкий автономный округ, в котором ВРП на душу населения составлял 6950,4 тыс. руб., а в Республике Ингушетии только 112,6 тыс. руб., или в 61,7 раза меньше. Из проведенного нами сравнения видно, что разброс по основным показателям между отдельными субъектами очень большой.

Субъекты России существенно различаются и по качеству жизни, рейтинг регионов с учетом 70 показателей был проведен РИА новости в 2020 г. Лидером в Российской Федерации оказалась Москва, а аутсайдером Республика Тува (табл. 1). Различия между отдельными субъектами были устойчивыми, необходимо поднимать качество жизни в субъектах-аутсайдерах, один из возможных путей - трансформация административно-территориального деления, объединение регионов-аутсайдеров с лидерами.

Таблица 1

Рейтинг регионов по качеству жизни на 2019 г.

Субъекты России	Рейтинговый балл	Место в 2019 г.
Топ 10 (лидеры)		
Москва	82,164	1
Санкт-Петербург	80,634	2
Московская область	78,068	3
Республика Татарстан	66,624	4
Белгородская область	64,769	5
Краснодарский край	63,714	6
Ленинградская область	61,600	7
Воронежская область	61,046	8
Ханты-Мансийский а.о.	60,523	9
Калининградская область	59,253	10
Топ-5 (аутсайдеры)		
Республика Алтай	29,451	80
Республика Бурятия	28,944	81
Еврейская автономная область	28,188	82
Карачаево-Черкесская Республика	27,693	83
Забайкальский край	26,889	84
Республика Тыва	17,506	85

Владимирская область в этом рейтинге занимала 33-е место с 47,983 балла, в Центральном федеральном округе она стояла на 10-м месте, существенно уступая Москве и Московской области, что вело к оттоку населения.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации Путина В. В. № 849 от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» было создано семь федеральных округов: Центральный, Северо-Западный, Приволжский, Северо-Кавказский (переименованный в Южный), Уральский, Сибирский и Дальневосточный. 21 июня 2000 г. Северо-Кавказский федеральный округ без изменения границ был переименован в Южный. На основании Указа Президента от 19 января 2010 г. из состава Южного федерального округа был выделен Северо-Кавказский. В 2014 г. после вхождения в состав России Республики Крым и города Севастополя был образован Крымский федеральный округ. В 2016 г. Крымский федеральный округ был присоединен к Южному федеральному округу. В 2018 г. Республика Бурятия и Забайкальский край были переведены из Сибирского в Дальневосточный федеральный округ. Таким образом, в 2020 г. в России было восемь федеральных округов, которые представляли собой следующую систему (рис. 2, табл. 1).

Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе формально не является руководителем для глав входящих в округ субъектов. Он выступает представителем Президента РФ и координирует работу существующих на уровне округов территориальных органов исполнительной власти. К их числу относятся:

- управление Генеральной прокуратуры РФ;
- округа войск Росгвардии;
- главные управления Банка России;
- региональные таможенные управления ФТС России;
- управления Росрезерва;
- управления Роскомнадзора;
- управления Росприроднадзора.

Федеральные округа были выделены с учетом рекомендаций науки, наработок более совершенного территориального деления, сделанных в государственном научно-исследовательском учреждении «Совет по изучению производительных сил» (СОПС) Минэкономки России и РАН под руководством председателя - академика РАН Гранберга А. Г.

Различия по основным показателям между ними были существенно меньше: по величине территории Дальневосточный федеральный округ превосходил Северо-Кавказский в 4080,2 раза; по численности населения Центральный федеральный округ больше Дальневосточного в 4,7 раза; по величине ВРП Центральный федеральный округ превосходил Северо-Кавказский в 15,1 раза; по ВРП на душу населения Уральский федеральный округ превосходил Северо-Кавказский в 5,2 раза. Все эти различия необходимо учитывать при составлении и реализации национальных программ.



Рис. 2. Федеральные округа Российской Федерации:

1 - Северо-Западный; 2 - Центральный; 3 - Южный; 4 - Северо-Кавказский; 5 - Приволжский; 6 - Уральский; 7 - Сибирский; 8 - Дальневосточный

Таблица 2

Федеральные округа России на 2020 год

Федеральные округа	Площадь, км ² *	Численность населения, тыс. чел.*	Плотность населения, чел. на 1 км ²	Естественное движение населения, чел. на 1000	ВРП, млрд. руб. (2018)*	ВРП на душу, тыс. руб. (2018)
Центральный	650,2/ 3,8	39433,6/ 26,9	60,7	-2,9	29412748/ 34,6	748
Северо-Западный	1687,0/ 9,9	13982,0/ 9,5	8,3	-2,1	9015646/ 10,6	646
Южный	447,8/ 2,6	16466,1/ 11,2	36,8	-2,4	5849356/ 6,9	356
Северо-Кавказский	170,4/ 0,9	9930,9/ 6,8	58,3	+6,8	1942197/ 2,3	197
Приволжский	1037,0/ 6,1	29287,7/ 20,0	28,2	-2,6	12467423/ 14,7	423
Уральский	1818,5/ 10,6	12360,8/ 8,4	6,8	+0,1	127551033/ 15,0	1033
Сибирский	4361,7/ 25,5	17118,4/ 11,6	3,3	-1,5	8332484/ 9,8	484
Дальневосточный	6952,6/ 40,6	8169,2/ 5,6	1,3	-0,1	5204634/ 6,1	634
Россия	17125,2/ 100,0	146748,6/ 100,0	8,6	-1,5	84977579/ 100,0	579

* В числителе показатели в соответствующих единицах (тыс. км², тыс. чел., млрд. руб.), а в знаменателе – в процентах от России.

В настоящее время многие специалисты сходятся во мнении, что необходимо укрупнить субъекты Федерации [3, 4, 5, 6]. В крупных субъектах, в которых численность населения превышает 3 млн. чел., количество больших и средних городов достигает и даже превышает 10. К тому же экономистами и правоведами был предложен вариант нового

губернского деления России в составе 28 субъектов, который показан на рис. 3. В частности, в предлагаемой к созданию Волго-Окской губернии, в которую предлагается включить Владимирскую, Ивановскую, Костромскую, а, возможно, еще и Ярославскую области, численность населения может превышать 4 млн. человек, а число больших и средних городов в новом субъекте будет 11.



Рис. 2. Проект государственно-территориального устройства России [3, с. 260], губернии:

1 – Центральная; 2 – Западная; 3 – Верхневолжская; 4 – Волго-Окская; 5 – Приокская; 6 – Западно-Черноземная; 7 – Восточно-Черноземная; 8 – Северо-Западная; 9 – Карело-Мурманская; 10 – Северная; 11 – Волго-Донская; 12 – Причерноморская; 13 – Северо-Кавказская; 14 – Среднероссийская; 15 – Волго-Вятская; 16 – Волго-Камская; 17 – Среднерусская; 18 – Западно-Уральская; 19 – Южно-Уральская; 20 – Восточно-Уральская; 21 – Обско-Иртышская; 22 – Западно-Сибирская; 23 – Южно-Сибирская; 24 – Восточно-Сибирская; 25 – Прибайкальская; 26 – Приамурская; 27 – Тихоокеанская; 28 – Северо-Восточная

Следует отметить, что при рассмотрении схем нового губернского деления России, которые были разработаны на основе административно-территориального деления РСФСР, возникает ряд вопросов. Например, первое: почему выделяется Верхневолжская губерния? Тверская и Ярославская области мало связаны между собой экономически и географически. Их объединяет только Волга, т.е. речной транспорт, роль которого сейчас невелика, тем более он имеет сезонное значение. Поэтому, по нашему мнению, они не могут составлять единую административную единицу. Второе: почему Мордовия оказалась в Среднерусской губернии, а не в Среднероссийской? Почему Марий Эл оказалась в Волго-Вятской губернии? Она не тяготеет к Кирову и даже оторвана от него транспортно и экономически, она больше тяготеет к Нижнему Новгороду. К тому же в новых схемах нет национальных образований, что, безусловно, приведет к обострению межнациональных отношений. Национальные элиты не согласятся с таким решением. В ряде республик есть силы, которые стремятся к полному суверенитету.

Вице-президент центра стратегического развития Минэкономразвития Наталья Трунова предлагает разделить территорию России на 14 макрорегионов (рис. 3), не нарушая существующего административно-территориального деления страны, появляются новые территориальные единицы для целей территориального планирования без особых прав и финансовых возможностей, что, безусловно, затруднит их функционирование.

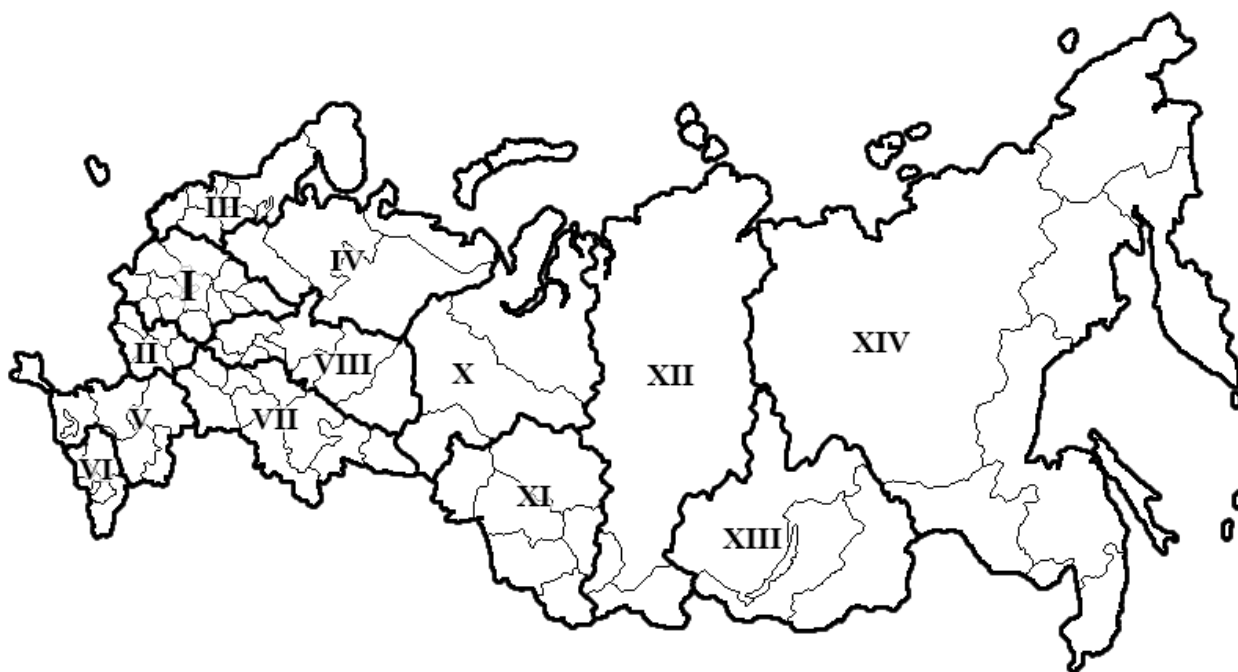


Рис. 3. Макрорегионы Российской Федерации (проект):

I – Центральный; II – Центрально-Черноземный; III – Северо-Западный; IV – Северный; V – Южный; VI – Северо-Кавказский; VII – Волго-Уральский; VIII – Волго-Камский; IX – Уральский; X – Западно-Сибирский; XI – Южно-Сибирский; XII – Енисейский; XIII – Байкальский; XIV – Дальневосточный

Следует учитывать и то, что предлагаемые проекты существенно не сочетаются с федеральными округами, что потребует коррекции тех или других.

Нужно иметь в виду, что были предложения и по изменению всей системы административно-территориального устройства России, так как в стране происходят крупные демографические изменения. Численность населения одних субъектов и административных районов растет, других сокращается. Численность населения Москвы, Московской области, Дагестана, Чечни, Ингушетии существенно выросла, других – Мордовии, Марий Эл, Костромской, Смоленской, Курганской, Ивановской областей существенно уменьшилась. Возникает потребность, на чем настаивали Хорев Б. С. и Лейзерович Е. Е., в создании административных округов (или экономических микрорайонов) [7, 9, 10]. Во Владимирской области в 2000-2001 гг. была сделана попытка создания округов путем объединения городов областного подчинения с одноименными административными районами. Были сформированы Кольчугинский, Александровский, Вязниковский и Муромский округа, но эти работы были прекращены, и они опять стали районами. Хорев Б. С. и Лейзерович Е. Е. предлагали создавать административные округа на основе экономических микрорайонов или внутриобластных экономических районов. Хорев Б. С. выступил с инициативой в РСФСР выделить 313 округов вместо 1750 административных районов [9, с. 140]. В частности, во всех районах Владимирской области численность населения сокращается, и, безусловно, в новых условиях требуется их объединение и правомерно ставить вопрос о создании административных округов (или внутриобластных экономических районов): Владимирского, Александровского, Ковровского, Муромского и Гусь-Хрустального.

Безусловно, формирование нового административно-территориального каркаса требует глубокой научной разработки, учета накопленного опыта, в том числе

экономического районирования и современных тенденций развития населения, городов и отдельных национальностей.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации. - М. : Проспект, 1993.
2. Конституция Российской Федерации с изменениями, одобренными общероссийским голосованием 1 июля 2020 года. - М. : Изд-во АСТ, 2020. - 64 с.
3. Государственно-территориальное устройство России (экономические и правовые основы). – М.: ООО «Издательско-консалтинговое предприятие "ДеКа"», 2003. - 448 с.
4. Жириновский В. В. В России нужно иметь не более 40 регионов // Известия. – 2010. – 29 марта.
5. Кистанов В. В. Федеральные округа России: важный шаг в укреплении государства. - М. : ЗАО «Издательство "Экономика"», 2000. - 172 с.
6. Кистанов В. В. Объединение регионов России (преимущества для управления и предпринимательства). К реформе территориального устройства. - М.: ЗАО «Издательство "Экономика"», 2007. - 151 с.
7. Лейзерович Е. Е. Экономическое микрорайонирование России (сетка и типология). – М. : Трилобит, 2014.
8. Федорец М. Н. Федеральные округа: значение и роль в государственно-территориальном устройстве Российской Федерации // Государство и право. – 2018. - № 10. - С. 136-140.
9. Хорев Б. С. Территориальная организация общества: актуальные проблемы регионального управления и планирования в СССР. - М. : Мысль, 1981. - 320 с.
10. Хорев Б. С. Региональная политика в СССР (экономико-географический подход). - М. : Мысль, 1989. - 284 с.