

*А.П. Овчинников**

РЕФОРМА АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА ГОСУДАРСТВА: ЦЕЛЬ И СРЕДСТВО

Реформа административно-территориального устройства государства рассматривается как необходимость, но стратегия регулирования не имеет необходимого обоснования. Ход реформы не дает однозначного истолкования ее целесообразности и не позволяет представить конечный результат.

Начавшаяся в Российской Федерации реформа ее административно-территориального устройства (АТУ) вновь заставляет поставить сакраментальный для последних полутора десятилетий государственного управления вопрос: насколько научно обоснована данная реформа, каковы ее цели и задачи в общей стратегии реформирования, какими методами и средствами ее следует проводить?

Поспешное, осуществленное в 1991 г. без обсуждений решение считать Россию федерацией и превращение всех основных административно-территориальных единиц, включая малонаселенные автономии, в субъекты федерации привело к созданию сложносоставной федерации с числом в 89 субъектов, степень дифференциации которых по численности населения различалась на порядки, а функцию донора бюджета смогли обрести в начале 90-х гг. лишь 8 из них.

С учетом этих обстоятельств с 1993 г. сначала мэр Москвы Г. Х. Попов, а затем и другие политики и ученые (А. Тулеев, В. Жириновский, Е. Савченко, Д. Аяцков, Л. Смирнягин, А. Адамеску, В. Кистанов, В. Лексин и др.) все активнее начали ставить вопросы рационализации территориального устройства России и осуществления административно-территориальной реформы путем слияния регионов. Далеко не всегда при этом реальные цели такого рода преобразований совпадали с официально провозглашаемыми.

Рационализация территориального устройства страны представляет собой одну из важнейших задач политики государства. Однако смешивать территориальное и административно-территориальное устройства в принципе недопустимо: первое, опираясь на природную характеристику территории, ее размеры и конфигурацию, есть территориальное распределение населения (заселенные и незаселенные территории; города, представляющие собой, по выражению Н.Н. Баранского, опорный каркас территории, и сельские населенные пункты и проч.); оно объективизировано климатом, распределением почв, минеральных ресурсов, орографией и другими факторами. Его реформирование требует по меньшей мере десятилетий, тогда как процесс стихийного формирования занимает, как правило, столетия. Второе представляет собой закрепление определенных территорий за территориально распределенными по всему государству органами власти соответствующего уровня, причем размер и наполнение территории определяют уровень властных структур, соотносящихся друг с другом как по горизонтали (отношения соседства, равноправного уровня), так

* © Овчинников А.П., 2006

Овчинников Александр Павлович — кафедра государственного и муниципального управления Самарского государственного университета

и но вертикали (иерархические отношения подчинения территории-части территории-целому, то есть такеону более высокого уровня).

Некоторые причины реформы существующей системы АТУ России лежат, что называется, на поверхности и служат официальным поводом для начавшихся преобразований: несоразмерность субъектов федерации по людности, хозяйственно-экономическому потенциалу, возможностям наполнения бюджета и т.д. Официально приобретаемая на волне демократического «головокружения от свободы» в начале 1990-х гг. статус субъекта федерации, северные и восточные автономии на деле так и остались «хронически недоеубъектными», по выражению Л. Смирнягина.

Подавляющее большинство аналитиков, однако, видят действительные причины административно-территориального реформирования (АТР) в проблемах перераспределения политической власти и собственности. И. Лексин с полной определенностью заявляет, что «даже самое примитивное «количественное» преобразование территориального устройства государства способно привести к кардинальному перераспределению власти и собственности»¹.

Как бы при этом ни заблуждались на счет мотивов своих реформ сами реформаторы, действительное содержание их новаций всегда одно и то же: «Попытки выстроить территориальные единицы с учетом «естественно — исторического», национального и иных признаков не в состоянии изменить смысл территориального образования как пространственного ареала власти»². И все же действительные причины реформирования при таких подходах названы не полностью: указаны причины второго порядка, а есть причины первого порядка — это резкое уменьшение площади территории государства, в котором остались прежнего размера высшие единицы АТД (не будем забывать, что целый ряд союзных республик де-факто представлял собой именно такие единицы, по территории и людности не превосходившие областей и краев РСФСР); продолжающееся вот уже более десяти лет сокращение численности российского населения, происходящее в громадных масштабах, чуть не по миллиону человек в год; наконец, как следствие второго обстоятельства, сокращение в центральных, северных и восточных регионах страны численности мелких и мельчайших Поселений с одновременным падением людности всех прочих. В одной только Самарской области, например, за последние 10 лет исчезло более 70 сельских поселений, и существующая тенденция сохраняется³.

Как бы мы ни относились к экспериментам большевиков, очевидно одно: меняя административно-территориальную сетку, они ясно представляли цели реформы: «Не может быть сомнения, что мы не смогли бы поднять громадную работу по перестройке сельского хозяйства и развитию колхозного движения, если бы не провели районирования. Укрепление волостей и преобразование их в районы, уничтожение губерний и преобразование их в менее крупные единицы (округа), наконец, создание областей как прямых опорных пунктов ЦК — таков общий вид районирования... Районирование дало громадный плюс всему нашему строительству»⁴. Есть ли сегодня столь же ясное представление о стратегии развития экономики страны?

Необходимо было также ответить на вопрос, как относятся к идее административно-территориального реформирования страны на основе нового районирования республики в составе РФ, автономные округа и область, вместе взятые составляющие треть субъектов федерации. В условиях России, когда одним из оснований федеративного устройства государства является и национально-территориальный принцип, такой вопрос неизбежен, и не ответить на него, приступая к АТР, невозможно, поскольку предлагаемая сетка новых экономических районов исключит этнонацио-

нальную основу российского федерализма. Такой подход в республиках и автономных округах энергично оспаривается сторонниками идеи «национального самоопределения», трактующими федерацию как «способ государственного жизнеустройства российских народов» (Р. Абдулатипов), при этом в духе времени старательно подчеркивая, что в условиях многонациональной России демократия и федерализм суть синонимы. Особенно последовательно эту идею защищают в Татарстане: например, Р. Хакимов прямо утверждает, что поскольку «Россия является полиэтнической страной», то это «должно учитываться в федеральном устройстве государства, иначе говоря, федерализация является способом решения «национального вопроса»»⁵.

Сторонники такой трактовки российского федерализма есть не только в Казани, но и в Москве. Хорошо аргументированная точка зрения на этот счет высказана А. Казаковым, считающим, что «этнический федерализм как один из принципов российского федерализма не ошибка, а историческая необходимость. Сам по себе ... он не несет в себе никакой угрозы единству государства. Построенная на его основе Российская Федерация обладает высокой жизнеспособностью. Реальную угрозу целостности страны могут создать как раз попытки отказаться от этого принципа, сделать из России федерацию территорий»⁶. Даже те специалисты, кто в целом отрицательно относится к устройству государства на этнической основе, считают ошибочным стремление немедленно перейти к земельному принципу построения государства, предлагая осторожное и постепенное движение к этой цели через расширение полномочий субъектов РФ — краев и областей⁷.

На каких основаниях еще предлагалось провести реформу АТС? Авторы коллективного труда под редакцией проф. В.Б. Самсонова, полагая, что «по традиции таким началом может быть экономический фактор районирования страны», все же в порядке дискуссии высказали мнение, что «с учетом реалий и новаций переходного периода и ноосферных перспектив развития страны» за основу может быть взято иное системообразующее начало, а именно социокультурный фактор. «В этом случае разработку генеральной схемы территориального управления надо вести, исходя из исторических особенностей распределения по всему евразийскому простиранию российской цивилизации социокультурных центров страны. При этом надо учитывать, что названные центры сложились сообразно природным целостностям страны...»⁸.

Географы Д. Замятин и Н. Замятина, рассматривая в качестве идеального решения проблемы АТД отказ от принципа «каждой нации — свою территорию», справедливо замечают, что «полная реформа АТД страны, конечно, была бы чрезмерно дорогостоящим проектом, чреватом к тому же целой серией провалов»⁹. Авторы изданной в Саратове монографии «Пространственно-временная организация страны: региональный анализ» также предупреждают, что «пространственно-временная реорганизация страны, видимо, будет весьма сложным делом, которое нельзя проводить без основательных фундаментально-прикладных проработок»¹⁰.

В. Лексин и А. Швецов уже в 2000 г. не исключали возможности частичных изменений в АТУ, например, объединения Красноярского края и Хакасии, Хабаровского края и Еврейской автономной области, Камчатской области и Корякского автономного округа. К идее же коренной трансформации административно-территориального и административно-политического устройства России с образованием не более десятка субъектов федерации, в том числе не более двух-трех на территории Сибири и Дальнего Востока, они относятся отрицательно, полагая, что «такая «объедини-

тельная» идея в ближайшие десятилетия может стать не менее пагубной для целостности страны, чем предложение относительно создания «российской конфедерации независимых государств»¹¹. Самое примечательное, что никто из инициаторов перекройки АТД России о желании самого народа жить в рамках перекроенных границ областей и республик (а стало быть, в хаосе всех традиционных связей, разрушенных реформаторами) даже не поинтересовался. И.В. Лексин справедливо в этой связи задается вопросом: в конце концов, «что первично для территориального устройства не один день существующих современных государств - «территория общности» (географических условий, населения, хозяйства и т.п.) или «территория власти»¹²? Благо, что Президент РФ В. В. Путин в Послании Федеральному Собранию дал жесткую установку — обязательное проведение всенародного референдума в объединяющихся субъектах федерации.

Вернемся, однако, к рассмотрению логики реформирования АТУ страны. Что должна представлять собой реформа АТУ? Прежде всего, она не должна быть тотальной, поскольку, во-первых, в этом нет необходимости — исправить необходимо лишь некоторые несообразности политико-административного и административно-территориального деления; во-вторых, тотального реформирования АТД страна в ее нынешнем состоянии может просто не вынести.

В качестве первого шага можно было бы пойти на выделение по примеру Канады нескольких «северных территорий» прямого федерального подчинения. Здесь нельзя не согласиться с мнением В. Лексина и А. Швецова, что «с аномально высокой территориальной дифференциацией России нужно свыкнуться как с долговременной реальностью»¹³. Этот шаг, однако, по каким-то причинам, так и не ставшим достоянием общественности, не был сделан.

Второй шаг, аналогичный по содержанию и смыслу, должен заключаться в реализации достаточно очевидных по эффективности предложений сибирских регионалистов — включить Республику Хакасия, Еврейскую автономную область и Корякский АО в Красноярский и Хабаровский края и Камчатскую область по примеру Коми-Пермяцкого АО, объединившегося с Пермской областью. Помимо решения социально-экономических задач, здесь отчасти была бы решена и задача политическая (в той части, в какой Л. Смирнягин говорил о «перманентной недосубъектности» отдельных регионов). Этот шаг государственной властью был сделан, однако причины, которые подвигли ее на этот шаг, скорее всего были совсем иными. Американский исследователь Дж. П. Гуд на них прямо указывает: ликвидация бывших автономий, власть в которых и представительство которых в Государственной Думе и Совете Федерации оказались наиболее коррумпированными, перекроет многие каналы лоббирования интересов бизнеса в региональных и федеральных органах власти, сделает региональную власть более независимой от бизнеса и этнонациональных интересов¹⁴. Предварительным шагом в этом направлении было лишение бывших автономных округов части своих полномочий, в том числе до финансового наполнению бюджетов по Федеральному закону № 95 от 4 июля 2003 г.

Как показал референдум об объединении Корякского автономного округа и Камчатской области, население малозаселенных округов не против такого объединения. Катастрофическая ситуация с отоплением населенных пунктов Корьякии зимой 2004–2005 годов сделала объединение единственно возможной перспективой. Однако крупные национально-территориальные образования придерживаются другого мнения. В слегка завуалированной форме это выразил Президент Чувашии Н. Федоров, стойкий противник укрупнения: «Эти нынешние, а в перспективе «вливающиеся» реги-

оны лишатся губернатора, депутатов Госдумы, членов Совета Федерации — тех людей, которые отстаивали интересы субъекта и были вхожи в самые высокие властные кабинеты»¹⁵. И хотя Президент РФ В.В. Путин, полпреды в федеральных округах, спикер Госдумы Б. Грызлов постоянно подчеркивают в своих публичных выступлениях, что федеральный центр не препятствует объединению, но и навязывать его регионам он не собирается, сопротивление чиновной среды может быть значительным, особенно если учесть численность чиновников в автономиях: в той же Корякии из 25 тыс. жителей¹⁶ 13 тысяч — чиновники! Президенту России, однако, удалось то, что все специалисты считали задачей огромной трудности: процесс объединения пошел, набирая обороты. Безболезненно он совершился при образовании Пермского края из Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа; в ходе слияния Красноярского края, Таймыра и Эвенкии (переходный период — 2007 г.); Иркутской области и Усть-Ордынского автономного округа. На повестке дня — объединение Архангельской области и Ненецкого автономного округа. Хабаровского края и Еврейской автономной области; г. Санкт — Петербурга с Ленинградской областью, Республики Алтай — с Алтайским краем. Изучается мнение населения о возможности присоединения Адыгеи к Краснодарскому краю,

Гораздо сложнее вопрос о слиянии с Тюменской областью Ханты-Мансийского АО: он крупный не только по площади, но и по численности населения (1 млн 433 тыс. человек на 2003 г.), и в связи с нефте- и газодобычей чуть ли не самый богатый в стране (лучший в РФ показатель по объемам промышленного производства, первое место в стране по выработке продукции на душу населения и т.д.).

Третий шаг, менее очевидный — объединение нескольких мелких областей европейской части России (как правило, слияние двух в одну). Обсуждается перспектива объединения Новгородской области с Псковской (крайне малолюдные и теряющие население с возрастающей скоростью), Воронежской области с Липецкой (некоторое время ранее существовали как единая административная единица) и др. О необходимости особенной осторожности таких решений говорит вызвавшая резкие протесты попытка бывшего представителя Президента в Приволжском федеральном округе С. В. Кириенко обосновать бесперспективность существования в качестве самостоятельного субъекта федерации Пензенской области¹⁷. Не исключена вероятность того, что в случае слияния областей Пензенская область будет объединена с Самарской и Ульяновской областями в единый край, чему способствует наличие ряда интенсивно работающих транспортных коридоров между Самарой и Пензой. Даже Самарская область от этого объединения не слишком много приобретет. Иное дело — перспектива объединения Самарской области с Ульяновской: большая протяженность сильно изрезанной по конфигурации границы областей, комплексные народно-хозяйственные комплексы, небольшое расстояние между столицами регионов, однородная этническая структура областей и т.п. делают такое объединение сравнительно безболезненным.

В чем заключаются главные проблемы всех упомянутых подходов к проблеме АТУ России? Основная проблема в том, что и зарубежный опыт, и опыт отечественный исходили из факта территориально и численно растущих стран, из положительного естественного прироста населения и его территориальной экспансии. Нам же сегодня приходится решать задачу изменения АТУ в состоянии страны с прямо противоположным вектором, в условиях устойчивого сокращения численности населения, массового исчезновения с лица земли деревень, сокращения численности ПГТ, стагнации городов. На это обстоятельство, к сожалению, обратили внимание только

В. Лексин и А. Швецов, отметившие, что события последнего десятилетия «сформировали такую принципиально новую и непрерывно трансформирующуюся, неустойчивую и долговременно переходную систему территориальной организации всех сторон жизнедеятельности, которую нельзя исследовать на основе постулатов как советских, так и западных школ в рамках обществоведческих теорий конца XX столетия»¹⁸. В мире нет опыта проведения реформы АТУ с таким вектором.

Если мы осознаем это, то становится ясно, что, во-первых, реформирование АТУ неизбежно; во-вторых, его следует осуществлять путем укрупнения всех административно-территориальных таксонов, то есть что вслед за укрупнением областей, краев и республик необходимо будет укрупнять и нижележащие уровни административных регионов (реформа МСУ путем реализации закона от 2003 г. здесь становится неоправданной); в-третьих, в новой социально-экономической и политической ситуации новое АТУ может и должно всего лишь закрепить реально произошедшие в обществе перемены, но не опережать их; в-четвертых, поскольку долговременная стратегия развития страны политической властью так и не сформулирована, да и не может, по-видимому, в современном состоянии России формулироваться на национальном уровне, совершенно неясны смысл, характер и масштаб реформы; в-пятых, основания нового административно-территориального устройства должны базироваться на том или ином — территориальном или этническом — основании российского федерализма, и, стало быть, надо сначала определиться с последним (поскольку, в частности, он является основополагающим, конституционным принципом), но не наоборот; в-шестых, революционный характер реформирования приведет в условиях незавершенности и нечеткости целого ряда иных реформ к разрушению управляемости страной с совершенно непредсказуемыми, возможно, катастрофическими последствиями, и потому преобразования должны быть, по возможности, растянуты во времени, иметь эволюционный характер; из последнего утверждения следует, что, в-седьмых, если в сложившемся АТУ можно что-то не трогать, не менять, то и не следует эту реальность реформировать, ибо любое социально-территориальное образование суть живой организм, и не всякому живому организму показано хирургическое вмешательство.

Создание новых субъектов федерации относительно неплохо отработано юридически, хотя и здесь существуют определенные проблемы, например, законодательно не установлены пределы укрупнений¹⁹. Стратегические цели укрупнения (если таковые действительно осознаны властью) широкой публике остались неизвестными.

Объяснение, однако, может быть и иным: как это ни парадоксально звучит, однако в стране, административно-территориальное устройство которой имеет жизненно важное, исключительное значение для ее функционирования и развития, в отраве с богатыми традициями в области экономической и политической географий, с отличной национальной школой региональной мысли не существует теории административного районирования. Старейшина отечественных политических регионалистов Л. В. Смирнягин с горечью констатирует: «может показаться парадоксом то обстоятельство, что в нашей отечественной географии так и не сложилось стройной теоретиком методологической базы районирования. Не сложилось даже согласия насчет определения того, что такое районирование...»²⁰. Небольшим шагом в направлении решения этих проблем автор считает данную статью.

Примечания

- ¹ Лексин, И. Системные основания преобразований территориального устройства государства и оценка аргументов «от экономики» / И. Лексин // Российский экономический журнал. — 2003. — № 4. — С. 67.
- ² Там же. — С. 68.
- ³ Василькина, Ю. Деревни погибают медленно / Ю. Василькина // Самарское обозрение. — 2004. — № 49.
- ⁴ XVI съезд ВКШБ). Стенографический отчет. — М.: Л.,: 1930. — С. 45.
- ⁵ Хакимов, Р. Подходы к федерализму: вариант Татарстана / Р. Хакимов // Современные национальные процессы в Республике Татарстан. — Казань, 1994. С. 61.
- ⁶ Казаков, А. Российский этнический федерализм: угроза целостности страны? / А. Казаков // Федерализм. — 2004. — № 1. — С. 46.
- ⁷ Тишков, В. Межнациональные отношения в Российской Федерации / В. Тишков. — М., 1993. — С. 37-38.
- ⁸ Пространственно-временная организация страны: региональный анализ. — Саратов, 2000. — С. 235.
- ⁹ Замятин, Д. Н. Пространство российского федерализма / Д.Н. Замятин, Н.Ю. Замятина // Полис. — 2000. — № 5. — С. 101.
- ¹⁰ Пространственно-временная организация страны. — С. 236 — 237.
- ¹¹ Лексин, В. Общероссийские реформы и территориальное развитие. Ст. 2 / В. Лексин, А. Швецов // РЭЖ. — 2000. — № 1. — С. 47.
- ¹² Лексин, И.В. Территориальное устройство государства: попытка реализации системной методологии анализа / И.В. Лексин // РЭЖ. — 2003. — № 1. — С. 55.
- ¹³ Лексин, В. Общероссийские реформы и территориальное развитие. Ст. 2 / В. Лексин, А. Швецов // РЭЖ. — 1999. — № 11-12. — С. 42.
- ¹⁴ Гуд, Дж. П. Россия при Путине: укрупнение регионов / Дж. П. Гуд // Логос. — 2005. — № 1(46). — С. 172-212.
- ¹⁵ Национальные республики против укрупнения регионов // Известия. — 2005. — № 68. — 21 апреля.
- ¹⁶ Комсомольская правда. — 2005. — 15 апреля.
- ¹⁷ См.: Федотова, В. Как и зачем разваливают Пензенскую область / В. Федотова // Независимая газета. — 2001. — 29 мая.
- ¹⁸ Лексин, В. Общероссийские реформы и территориальное развитие. Ст. 11. Региональная Россия начала XXI века: новая ситуация и новые подходы к ее исследованию и регулированию / В. Лексин, А. Швецов // РЭЖ. — 2004. — № 4-5. — С. 4.
- ¹⁹ См.: Гришин, В.И. Правовое обеспечение создания нового субъекта Российской Федерации / В.И. Гришин // Регионология. — 2005. — № 1. — С. 24-32.
- ²⁰ Смирнягин, Л.В. Узловые вопросы районирования / Л.В. Смирнягин // Известия РАН. — Сер. Географическая. — 2005. — № 1. — С. 6.

A.P. Ouchinnikov

REFORM OF STATE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL SYSTEM

In the paper the reform of state administrative-territorial system is considered as a necessity but the regulation strategy has not essential ground. The reform description does not present the right idea of it practicability; it also does not submit the final result.