

© 2010 г.

Леонид Шейнин

кандидат юридических наук
(Институт экономики РАН)
(E-mail: lbsheynin@mail.ru)

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ДЕЛЕНИЕ: ИМПРОВИЗАЦИЯ ИЛИ НАУКА?

К административным границам «чувствительно» не только население, но и бизнес. Проведение этих границ – непростая задача, и чтобы решить её правильно, надо принимать во внимание неоднозначные требования, порой плохо совместимые между собой, искать лучшие критерии для административного деления страны. Богатый отечественный и зарубежный опыт, освещенный автором статьи, используется далеко не полностью в административной практике. Нередко побеждают односторонние соображения, не учитывающие всю гамму возможных последствий. Административно-территориальное деление нуждается в научном осмыслении, а проводимые преобразования – в научном сопровождении.

Ключевые слова: природные границы, демографические условия, транспорт, экономическое развитие, политические факторы, административно-территориальное деление, районирование.

В России насчитывается свыше восьми десятков региональных образований – членов (субъектов) Федерации. Это число неустойчиво, поскольку существуют проекты по слиянию некоторых регионов-соседей; часть таких проектов реализована. Наблюдаются прямые несоответствия, когда одни регионы – субъекты Федерации, входят административно в другие регионы – субъекты Федерации. Плохо известны проблемы административных границ на местном уровне. Когда-то в РСФСР, а затем в СССР, существовала школа экономистов-географов, разрабатывавших проблему административных границ. Но в настоящее время эта проблема в научном плане «беспризорна». Между тем, правильно наведённые административные границы – это не только удобство управления. Такие границы нередко помогают наладить быт местного населения (экономические связи, социальные и культурные нужды), ускоряют и облегчают прохождение проектов развития и проектов охраны природы. Есть все основания поставить вопрос о возрождении науки, которую следовало бы назвать Административной Географией.

Что влияет на административные границы

Природные и демографические условия. Административно-территориальное деление любой страны во многом зависит от природных условий. И в древности, и в наше время общение между людьми затрудняли горные хребты, моря, пустыни, лесные и болотные пространства. Они разделяли людей на отдельные сообщества, а в ряде случаев способствовали созданию этносов. Природным границам нередко следовали политические границы. С этим культурным и историческим наследием считаются практически все страны, большие и малые. Так, в Российской Федерации существуют республики и автономные округа, образованные по национальному признаку.

На крупномасштабных картах видно, что границы между некоторыми районами и областями идут по болотистым водоразделам. На эти пространства исторически мало кто претендовал, и по ним без особых споров можно было проводить и хозяйственные, и административные границы. Тем самым учёт природных условий «перетекал» в экономическую и административную сферу. Если территория была привлекательной, но слабо освоенной, то вновь проводимые границы допустимо было «гнать по прямой», ибо так было дешевле. Об этом можно судить по дошедшим до нас планам так называемых земельных дач в Причерноморских степях. (Такие планы на отдельные земельные владения составлялись в России в ходе Генерального межевания, которое проводилось с середины XVIII века.)¹

Природные и демографические границы не всегда оцениваются по достоинству. Массовое сознание главное значение нередко придаёт политической воле. Так, по поводу исторического вхождения Абхазии в Грузию в 1921 г. можно услышать, что «так решил Сталин». Между тем, в рамках Российской империи это некогда самостоятельное княжество в своей большей части входило (в виде фактически автономного Сухумского округа) в состав Кутаисской губернии, то есть относилось к Западной Грузии.

Дорожно-транспортный фактор. В своё время некоторые штаты в США устанавливали границы своих административно-территориальных

¹ «По прямой» в своё время была проведена значительная часть границы между Канадой и США. Первоначальную прямизну сохраняют также границы ряда штатов в США. Такие же границы исторически были проведены для некоторых малонаселённых штатов в Австралии.

единиц – графств с таким расчётом, чтобы всадник, выехавший из любой точки графства, мог в тот же день достичь административного центра. С поправками на современные условия, аналогичное соображение присутствует и в Российском законе 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – когда речь идёт о размерах муниципальных районов.

Транспортный фактор не просто влияет, но нередко определяет границы административных образований (впрочем, такое же значение он имеет и для ряда хозяйственных образований). Это видно на примере северных районов Западной Сибири, принадлежащих к Обь-Иртышскому бассейну. Товары для населения, направляемые в эти районы, машины, строительные материалы и изделия обычно везут по Транссибирской железнодорожной магистрали, затем перегружают на речные суда, которые и доставляют их на Север. С 1944 г. года в качестве областного центра для этих районов служит расположенный на железной дороге город Тюмень со своим речным портом на Туре. И хотя два северных автономных округа – ХМАО (Ханты-Мансийский автономный округ) и ЯНАО (Ямало-Ненецкий автономный округ), ставшие ныне центрами по добыче нефти и газа, получили новые транспортные «входы» и «выходы», их зависимость от областного центра до некоторой степени сохраняется. Сохраняется также их вхождение в Тюменскую область.¹

Завоз товаров на Север производится на основе льготной для северян финансовой схемы (значительную часть транспортных расходов принимает на себя бюджет РФ). За своевременное снабжение северян продуктами потребления местные хозяйственники и администраторы отвечают в порядке государственной дисциплины. Таким образом, хотя в стране развивается рыночная экономика, транспортное обслуживание населения, живущего на Северах, продолжает зависеть от так называемого административного ресурса. Отсюда вытекает, что появляющиеся предложения об изменении (или, наоборот, о сохранении) существующих администра-

¹ Последнее обстоятельство вызывает конституционные несоответствия. С одной стороны, ХМАО и ЯНАО входят в Тюменскую область (к этой области относится также ряд южных районов). Но с другой, оба этих округа, как и Тюменская область, являются субъектами Российской Федерации. Получается, что оба автономных округа могут – и одновременно не могут – чувствовать себя «на равных» со своей областью. Независимо от этого обстоятельства, в Совете Федерации РФ Тюменская область оказывается представленной как бы трижды.

тивных границ – не управленческие игры, а весьма реальная проблема, от правильного решения которой зависит благосостояние северян.¹

Подобные предложения (и порождающие их споры) – показатель серьёзного отношения к делу. К сожалению, есть и обратные примеры. В недавнем прошлом административные границы прямо подчиняли себе некоторые транспортные связи. Как известно, до 1993 г. колхозы должны были сдавать свою товарную продукцию государству в качестве обязательных поставок, а также по другим каналам. Всю эту административно-хозяйственную систему возглавляло тогдашнее Министерство заготовок СССР. Выполнять доведённые до них задания должны были не только хозяйства-производители, но также административные районы, области (края), республики. Вывозя свою продукцию на государственный элеватор, на молокозавод и т.д., каждый колхоз отчитывался не только за себя, но и за те административные единицы, к которым он принадлежал. Получалось так, что если в соседней области возникало новое заготовительное предприятие, или если там была построена новая дорога, то пограничный колхоз не мог сдавать туда свою товарную продукцию, ибо тогда она не засчитывалась в выполнение плана того административного района и области, к которым он относился. (В литературе подобный случай применительно к Архангельской области описал «писатель-деревенщик» Фёдор Абрамов.) Осенью 1955 г. на шоссе, ведущем из Рязани в Москву, мне пришлось присутствовать при досмотре грузовой машины рязанской милицией. Рязанская область не успевала с заданием по сдаче картофеля государству, и милиция проверяла, не вывозится ли картофель за пределы области.

Административно-территориальные соображения по поводу заготовок сельскохозяйственной продукции налагали иногда узду на дорожное строительство. Вот пример, относящийся к Украинской территории. Северную часть Днепропетровской и южную часть Харьковской областей разделяет река Орель. Наверное, сейчас всё по-другому (вдоль Орели проложен канал Днепр-Донбасс), но в своё время Днепропетровские колхозы, расположенные к югу от Орели и вдалеке от шоссейных переходов через реку, не имели прямого выхода на север. Дополнительных мостов

¹ Вместе с тем, не прослеживается обязательная административно-территориальная связь по Северному завозу между пунктами снабжения и районами – получателями. Много лет население Якутии в бассейне р. Лены снабжается из речного порта Осетрово (ныне слит с городом Усть-Кут), который находится в Иркутской области. О каких-либо предложениях по передаче этого порта Якутии не слышно.

через Орель «не полагалось». Причина одна. На шоссе выставлялись посты милиции, которые контролировали движение продуктов сельского хозяйства на север. Если бы через Орель были построены мосты в других местах, то возросла бы «утечка» колхозной продукции в направлении Харьковщины и далее.

В конце 1950-х годов два колхоза в Днепропетровской области желали перейти из Верхнеднепровского района в соседний Пятихатский, куда им было «ближе». Этому стремлению резко воспротивилось руководство Верхнеднепровского района. «Уход» двух колхозов снижал значимость этого района в масштабах области. Более того. Поскольку два колхоза отличались повышенной урожайностью культур, их уход означал понижение средней урожайности по району. В условиях бюрократическо-командной системы это грозило руководству Верхнеднепровского района прямыми неприятностями. На оба колхоза был оказан административный нажим, и их переход в Пятихатский район не состоялся.

Продовольственная база. В своё время продовольственный вопрос играл немаловажную роль при нарезке административных границ. Например, в начале 1950-х годов к Московской области были присоединены два Заокских сельскохозяйственных района (Зарайский и Серебряно-Прудский). Официального разъяснения этой меры не было, но можно полагать, что причиной было желание в плановом порядке улучшить снабжение населения Москвы и Московской области продуктами питания. Нынешнее развитие рыночных отношений делает пребывание этих районов в Московской области сомнительным, ибо прежнее основание отпало. Тем не менее оба района продолжают оставаться в составе Московской области.

Вновь образованной в 1944 г. Тюменской области, как упоминалось, были переданы (из Омской области) две национальные автономии на Севере, а также бывший Тобольский округ. Можно полагать, что одной из причин передачи было желание улучшить продовольственное снабжение Тюмени (как и ряда других приуральских городов и посёлков) за счёт богатых в то время рыбой северных районов. Ныне, в связи с подрывом рыбного хозяйства в Обь-Иртышском бассейне, это основание отпало. Возникает такой вопрос: если бы северные автономии, ХМАО и ЯНАО, сумели бы сами снабжать себя привозными товарами, то останутся ли причины для их вхождения в Тюменскую область ?

В старой России Кавказское побережье Чёрного моря входило в (ныне забытую) Черноморскую губернию с центром в Новороссийске.

Отдельно существовала Кубанская область с центром в Екатеринодаре – ныне Краснодар. В послереволюционной России губернию ликвидировали. С образованием Краснодарского края Черноморское побережье Кавказа было отнесено к этому краю. Наверное, это решение было разумным. Краснодарский край был (и остаётся) житницей России, а Черноморские курорты на Кавказе нуждались (и нуждаются) в отличном продовольственном снабжении. В условиях плановой экономики его удобнее было организовать в рамках единого административного образования. Но ныне положение изменилось. Если бы оказалось, что снабжение Черноморских курортов больше не зависит от их территориальной подчинённости, то Краснодарскому краю пришлось бы искать иные основания «для удержания» своих административных границ.

Административно-территориальные подвижки, вызванные нехваткой продовольствия, происходили в 1918–1921 годы. Этот период называли ещё годами продовольственной диктатуры. Легальный рынок в то время не работал, значительную часть продовольствия, необходимого для армии и промышленных центров, государство забирало у крестьянского населения силой. Существовала система продотрядов, которые крупные города посылали в богатые хлебом районы для его изъятия. Некоторые потребляющие регионы стремились упрочить свои административные связи с производящими районами.

В этом же контексте показательна перемена административной подчинённости бывшей Талдомской волости Тверской губернии. Талдомская волость Кимрского уезда была одной из немногих в этой губернии, располагавшейся на правом берегу, за Волгой. Возможности Твери контролировать эту волость в силовом отношении были ограничены. В 1918 г. в волости произошли крестьянские волнения, связанные с изъятием продовольствия; волнения были приглушены военной силой. Волость (под названием Ленинской) была передана в Московскую губернию; ныне это Талдомский район Московской области. «Силовой вопрос», вызвавший переподчинение Талдомской волости, давно отпал. Но связи Талдомского района с Москвой и Московской областью остались; по всей видимости, они перевешивают те исторические соображения, по которым этот район когда-то входил в Тверские края.

Оперативность административного управления. Не обращаясь к древним векам, следует вспомнить Губернскую реформу 1775 г., которая последовала после подавления восстания Пугачёва. Среди других мер,

повышающих «административный ресурс», было создание ряда новых губерний, приближение власти к населению. Но точно такой же приём был применён через полтора столетия с лишним лет, когда в СССР проводилась коллективизация сельского хозяйства. Крупные области разукрупняли, края делили на области, уезды на районы, а волости на сельсоветы. Выполненное в те годы административное деление во многом дожило до наших дней. В частности, по этой причине нынешние административные районы являются, как правило, менее крупными, чем прежние уезды.

Между тем, нынешние средства связи и транспорта намного выше, чем они были раньше. В ряде мест оперативность управления вряд ли пострадает, если нынешние районы будут укрупнены до размеров прежних уездов, а сельсоветы – до прежних волостей. Естественно, такие подвижки не должны проходить в порядке компании, но готовиться к ним следует заранее. Заранее же надо готовить их обоснование, если к этому есть соответствующие показания.

Экология. Многие административные границы являются в то же время экологическими. Вот пример. Истоки реки Москвы находятся на западе Московской области, где она граничит со Смоленской областью. На карте видно, что весь или почти весь бассейн реки Москвы включен в Московскую область. И это правильно. Река Москва протекает (можно сказать) только в Московской области. От её чистоты и полноводности зависит водоснабжение Москвы и ряда других городов и посёлков области. Понятно, что забота о реке должна начинаться с истоков, и что такая забота ближе москвичам, чем смолянам. Границу между Смоленской и Московской областями следует признать экологически выдержанной.

С другой стороны, известные несовпадения интересов существуют между Москвой и некоторыми районами Московской области. Водохранилища (например, Истринское в бассейне р. Москвы), снабжающие Москву питьевой водой, обстраиваются банями и саунами состоятельных лиц. Доступ для туристов и отдыхающих к значительной части береговой линии водохранилищ закрывается (впрочем, это касается также берегов многих других Подмосковных водохранилищ, рек и речек). Для местных властей загрязнение водохранилищ и охрана от застройки их берегов – вопрос более или менее безразличный. С административной точки зрения, баланс интересов соблюдался бы лучше, если бы Москва и область жили под единым управлением – как это было в старой России, а также в первые годы после двух революций 1917 года. (Тогда Москва входила в

Московскую губернию.) В пользу единого управления говорят крупные потоки маятниковой миграции (в основном Москва притягивает к себе рабочих и служащих из области). Существуют общие проблемы, связанные с водоснабжением, водоочисткой, дорожным строительством, с дачными посёлками москвичей на территории области, с удалением и переработкой отходов, с развитием энергетики, связи, с улучшением условий для рекреации, с созданием природных резерватов. Но в нынешних условиях объединение Москвы и области создало бы политическую проблему, ибо Москва способна «задавить» область. Поэтому такое решение возможно лишь в случае других территориально-административных преобразований: либо от Москвы должны отпочковаться некоторые её крупные окраины в виде независимых городов, либо область должна быть расширена за счёт прилегающих территорий.¹

Необходимо считаться также с вариантом превращения Москвы и области в Столичный округ под федеральным управлением.

Финансовые мотивы. Своё влияние на административные границы оказывают финансовые мотивы. Известно, что в последние годы было осуществлено слияние некоторых относительно мощных краев и областей с их административно автономной, но экономически слабой периферией. В качестве такой периферии обычно выступает национальный округ.² Одна из целей слияния – мобилизовать финансовые и иные ресурсы более развитой административной единицы для оказания помощи своему более слабому соседу (соседям). Результаты такого объединения мало известны, но можно заранее сказать, что такой метод не является универсальным. Ведь не у каждого относительно бедного национального округа есть богатый сосед, да ещё готовый помочь ему своими ресурсами.

Проходящая в России с 2003 года муниципальная реформа выдвинула новое для отечественных условий административное образование – *городской округ*. В такой округ объединяются близкие и не очень близкие между собой города, образуя административное сообщество. Например, в

¹ Слить Москву с областью, а всё остальное оставить, «как оно есть», вряд ли возможно. Об этом говорит опыт Германии. Там была неудачная попытка объединить Берлин с «облегающей» его землёй Бранденбург со столицей в Потсдаме. Проведённый по этому вопросу референдум дал отрицательный результат. Между тем, Берлин намного уступает Москве по численности населения.

² Особый вариант представляют случаи, когда на слияние с «богатым» национальным округом претендует крупный сосед, представляющий его административный «зонтик». Такая ситуация характерна, например, для отношений Ненецкого национального округа (где открыты запасы нефти) и Архангельской области, куда он административно входит.

Московской области преуспевающий город Химки формально поглотил менее выдающийся город Сходню, который официально именуется теперь «микрорайоном». Взамен потери своей административной самостоятельности Сходня может рассчитывать на финансовую поддержку Химок в развитии своего (уже не городского, а микрорайонного) хозяйства. Химки стали финансовым донором для Сходни.

Однако такая конструкция вряд ли устойчива. Она мало стимулирует города-доноры наращивать свою финансовую мощь; в то же время она приучает к финансовой зависимости тех, кто получает помощь со стороны соседа (соседей).¹

К этому добавляется и такое соображение. Авторы создания городских округов, по всей видимости, рассчитывали на эффект взаимопомощи между соседскими городами. Но получить его можно только в том случае, если в составе городского округа есть хотя бы один потенциальный донор. Если же такового нет, то вся конструкция оказывается висящей в воздухе.

Общее дело. Более оправданным представляется объединение соседей, которое направлено на выполнение какого-то крупного, общего для них, проекта. К сожалению, этот приём не всегда оказывается удачным. Примером такого проекта, затрагивавшего смежные союзные республики, служит устройство орошения Голодной степи в Средней Азии. Развитие орошения происходило, начиная с середины 1950-х годов, главным образом за счёт бюджетных средств СССР. Основная часть Голодной степи разделена между Узбекистаном и Казахстаном. (Часть Степи принадлежит Таджикистану.) Ташкентские ирригаторы (видимо, справедливо) решили, что освоение Степи пойдёт более успешно, если весь проект будет составляться и направляться из одного центра (новый город Янгиер), и осуществляться одной организацией – Главголодностепстроем – формально Союзного, но фактически республиканского (Узбекистан) подчинения. Во исполнение этой идеи Казахстан передал Узбекистану свою часть Голодной степи, входившую прежде в его Бостандыкский район. Однако трудности проекта были учтены не в полной мере, и когда подошла очередь для выполнения работ на бывшей Казахской территории, то оказалось, что бюджетные ассигнования в основном уже израсхо-

¹ В истории колхозного строительства в СССР было немало примеров, когда к сильному колхозу присоединяли несколько слабых в расчёте, что первый поможет своим соседям встать на ноги. Об официальных отчётах и о научных публикациях, проливающих свет на результаты подобных объединений, не известно. По всей видимости, идея себя не оправдала.

дованы. Идеологи проекта потеряли ближайший интерес к территории, на освоение которой не хватило средств, и в начале 1970-х годов Казахская часть Голодной степи была возвращена Казахстану.

Различия в законах. Этот фактор действует в странах с неодинаковыми правовыми системами в разных частях страны. В США на границе двух штатов – Невады и Калифорнии, но в пределах Невады, построен крупный игровой комплекс. В него входят не только игорные залы, но также гостиница, ресторан, автосервис и многое другое. Всякий приезжий найдёт там всё необходимое, практически не выходя за пределы комплекса. Приезжие – в основном из богатой Калифорнии. Едут они в Неваду по той причине, что в Калифорнии игровой бизнес запрещён, а в Неваде разрешён. А чтобы им ехать было не слишком далеко, комплекс разместили сразу же за границей Калифорнии.

Этот комплекс не мог возникнуть (и сохраниться), если бы в пределах Калифорнии и Невады действовали одинаковые законы.

Надо признать, что крупные инвестиции, вызванные единственно несопадением законов в соседних регионах – это рискованный бизнес. Стоит измениться законодательству, как выявится вся искусственность подобных вложений.

На территории России резких различий в законодательстве соседних регионов, по-видимому, нет. Тем не менее, надо иметь в виду, что они могут появиться. Проекты, «базирующиеся» на разнице законов в соседних регионах, нельзя признать основательными.

Опора на опыт и на науку

Проведение административных границ является весьма сложным и ответственным делом. Обычно во внимание принимаются экономические критерии; к ним прибавляются удобства администрирования. Научные подходы к разделению страны на экономические районы известны ещё с XVIII века (В. Н. Татищев). В XX веке в довоенные годы плановые организации СССР в содружестве с учёными активно занимались поисками оптимальных границ для выделяемых ими территориальных образований. Эта работа, известная как Экономическое Районирование, оставила после себя немало полезной литературы¹, но практические результаты её были невелики. (Планируемые границы крупных территориальных образова-

¹ См., например, Колосовский Н.Н. Теория экономического районирования. М., Мысль, 1969.

ний использовали для сводки массивов статистических данных.) Главная причина заключалась в том, что политическое руководство страны, особенно в 1930-х годах, имело свои собственные соображения, не совпадавшие с научными выкладками. Так, в аграрном секторе проводилась потрясшая страну коллективизация сельского хозяйства. Для коллективизации требовались административные границы, не обязательно экономически выдержанные, но зато отвечающие тогдашним политическим приоритетам.

Учёные и специалисты государственного аппарата, которые не желали работать в таком ключе, были отставлены от дела; немало деятелей Экономического Районирования оказалось в заключении по надуманным обвинениям. Как тогда, так и впоследствии, всё это плохо сказалось на осмыслении накопленного исторического опыта и на внедрении в практику лучших его образцов. В настоящее время поисками лучших критериев для административного деления страны занимаются лишь немногие энтузиасты. Достаточно сказать, что нет, по-видимому, ни одной научной работы, которая анализировала бы обоснованность границ не так давно созданных Федеральных округов.

Но поскольку от вопросов районирования никуда не уйти, оно уже давно является привилегией практиков, которые идут к цели в основном опытном путём (если не сказать ощупью). Конечно, собственный опыт государственных руководителей имеет для них большую ценность, чем мало известная деятельность их предшественников. Но опыт всякого человека ограничен. Он расширяется (к сожалению) не только за счёт успешно проведённых мероприятий, но и за счёт неудач. Цена этих неудач бывает достаточно высокой. Поэтому уместно ставить вопрос о «научном сопровождении» мероприятий, связанных с административными границами.

Как представляется, обществу надо «вывести из забвения» специалистов, занимающихся вопросами районирования. Следовало бы принять меры к созданию (или возрождению) особой ветви Экономической Географии, которую можно назвать Административной Географией.
