



УДК 353
ББК 66.3

ПРОБЛЕМЫ МОДЕРНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ)¹

Котеленко Дмитрий Геннадьевич

Кандидат политологических наук,
заведующий лабораторией социальных и экономических исследований
Института социально-экономических и гуманитарных исследований
Южного научного центра РАН
kotelenko@ssc-ras.ru
Проспект Чехова, 41, 344006 г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация

Скороходова Валентина Павловна

Кандидат политологических наук,
научный сотрудник лаборатории социальных и экономических исследований
Института социально-экономических и гуманитарных исследований
Южного научного центра РАН
albinose@yandex.ru
Проспект Чехова, 41, 344006 г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация

Митрофанова Инна Васильевна

Доктор экономических наук, профессор,
главный научный сотрудник лаборатории социальных и экономических исследований
Института социально-экономических и гуманитарных исследований
Южного научного центра РАН
labser@volsu.ru
Проспект Чехова, 41, 344006 г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация

Аннотация. Статья посвящена вопросам модернизации административно-территориального деления Ростовской области на современном этапе социально-экономических преобразований. Исследованы исторические аспекты формирования Ростовской области как субъекта Российской Федерации. Показано, что проблема модернизации административно-территориального деления должна рассматриваться как объективный, необходимый процесс.

Ключевые слова: Ростовская область, муниципальное образование, район, административно-территориальное деление, модернизация, территориальное развитие.

На протяжении двух последних десятилетий Россия переживает довольно сложный период своего исторического развития, в стране активно идет переход к рыночному обществу и демократической политической системе

и. Радикальные перемены в экономическом, политическом, социокультурном развитии современного мира диктуют необходимость демократизации отечественной политической системы, прежде всего управленческой вер-

тикали, что предполагает не только свободную конкуренцию партий и кандидатов на выборах федерального и регионального уровня, но и модернизацию системы административно-территориального деления. Под административно-территориальным делением, как правило, подразумевают разделение территории государства на административно-территориальные единицы, что обусловлено физико-географическими характеристиками пространства, культурно-историческими предпосылками, принятыми политическими моделями и экономическим факторами. Административно-территориальное деление (далее – АТД) в значительной мере определяет рамки политического процесса. Это инструмент, который призван обеспечить эффективное функционирование органов государственной власти по управлению территориями, учитывая при этом их особенности. В процессе изменения административные единицы могут увеличиваться или уменьшаться, происходит их укрупнение или разукрупнение [7]. Как правило, два противоположных процесса «центробежный» и «центростремительный» поочередно сменяют друг друга в процессе формирования сети АТД. Политический курс построения жесткой вертикали власти, продвигаемый В.В. Путиным и развитие системы местного самоуправления потребовали проведения в России ряда административно-территориальных реформ, направленных на упрочнение государства, решение главнейших задач, а по сути – проблем социально-экономического и экологического плана, переводу экономики на рельсы инновационного развития. К наиболее значимым результатам реформ можно отнести: формирование федеральных округов, инициация общественностью и властными структурами процессов укрупнения регионов, разработка проектов такого объединения, создание правовых гарантий развитию института местного самоуправления. Вместе с тем, разрыв между российскими территориями носит не только количественный, но и качественный характер: постиндустриальные регионы (Москва и Санкт-Петербург) уживаются с «феодалными» (например, Чечня, Дагестан и др.). В связи с этим В.А. Андрианов подчеркивает, что повышение эффективности отечественной экономики в последние годы не ве-

дет к выравниванию уровня жизни в регионах, более того, «если в 2004 г. самый лучший и самый худший из регионов по объему производства валового регионального продукта (далее – ВРП) на душу населения отличались в 43 раза, то по итогам работы в 2012 г. этот разрыв увеличился до 53 раз» [1]. Межрегиональные и внутрирегиональные диспропорции постоянно обостряются. Доминирование модели «центр-периферия» на всех территориальных уровнях прослеживается даже в плоскости отдельных поселений, «столицы» которых развиваются за счет периферийных деревень. Возникновение периферии обусловлено поляризацией российского пространства и контрастами в направлениях и степени социально-экономического развития его частей. Центрально-периферийные различия в обширной стране со сравнительно разреженным населением служат ключевым параметром организации ее территории [7]. В российском государстве с его огромными пространствами и относительно редкой сетью городов, близость города почти всегда означает не только более плотную заселенность, но и лучшую обеспеченность самыми элементарными товарами и услугами, более плотную дорожную сеть, газификацию жилья, наличие водопровода, канализации. Чем крупнее город, тем шире пригородная зона повышенной плотности населения и экономической активности в сельской местности. По справедливому замечанию Т.Н. Нефедовой, в южных регионах дополнительный импульс к их развитию может придать только город с населением уже 250 и даже 500 тыс. (как правило, это столицы регионов) [9]. Для периферии характерна не только депопуляция, но и бездорожье, замкнутость связей, социальная апатия и часто экономическая депрессия.

Просчеты и изъяны АТД могут обострять различного рода проблемы, в частности углублять диспропорции в уровне социально-экономического развития центра и периферии. Причина кризиса федеративных отношений в современной России кроется и в том, что реформы административно-территориального деления страны, проводимые в прошлом, зачастую опирались на расчеты политических и административных потребностей, а не на численность населения, не на промышлен-

ный потенциал. Основной же задачей развития каждого отдельного региона в посткризисный период является обеспечение качества и устойчивости экономического роста. Отметим, что важным условием экономического роста является оптимальное сочетание следующих факторов:

- ресурсов (природных, человеческих, производственных, финансовых, инвестиционных и др.);
- технологических процессов преобразования ресурсов и их использования;
- развития инфраструктуры [12].

Эффективность использования ресурсов во многом определяется уровнем развития инфраструктурной составляющей социально-экономической системы региона. В качестве важных факторов развития инфраструктуры реального сектора экономики многие исследователи выделяют водо-, газо- и электроснабжение, очистные сооружения, транспортные средства, дороги, финансовые учреждения, банки, торговые сети, консультационные службы управления и рекламы, специализированные службы и т. д. Нынешние области и края Российской Федерации неадекватны новой экономической системе. Они являются пережитком командной системы советского прошлого, что говорит о существенном отрыве сегодняшних организационных форм от нового содержания хозяйственных процессов.

В настоящей статье мы остановимся на проблемах, порождаемых в Ростовской области существующим административно-территориальным делением, а также попытаемся найти возможный вариант решения данной проблемы.

Система административно-территориального деления Ростовской области уникальна. Занимая 6-е место среди субъектов Российской Федерации по численности постоянного населения, в своем составе имеет немалое количество сельских поселений. В составе области имеется достаточно большое количество городских округов при высокой доле городского населения: в городах проживает 67,5 % всего населения, при этом имеет место тенденция дальнейшего роста городского населения [11].

В настоящее время плотность населения в Ростовской области в пять раз превышает

среднероссийскую (на площади 100,8 кв. км – более 4 млн чел.) и составляет 42,14 чел. на 1 кв. км (в среднем по России – 8,4 чел. на 1 кв. км). Этим отчасти объясняется большое количество административно-территориальных единиц и образований в сравнении с другими субъектами Российской Федерации. В рамках муниципальной реформы на Дону создано 463 муниципальных образования: 12 городских округов, 43 муниципальных района, 18 городских и 390 сельских поселений. По данным Всероссийской переписи населения 2010 г. в Ростовской области сократилась численность населения, увеличилась разница между числом горожан и сельчан (число городских жителей возросло, число сельских уменьшилось), стало больше «поселков-призраков». В 2010 г. учтено 33 пустующих сельских населенных пункта, в 2002 г. их число достигло 23. Практически каждый третий сельский населенный пункт имеет не более 100 человек, проживающих в нем (в 2002 г. каждый четвертый) [3].

В этом русле интересную мысль высказывает А. Бояринов, по мнению которого в Ростовской области большое количество муниципальных образований, что не способствует созданию необходимого уровня жизни населения, соответствующего современным стандартам, не соответствует современным условиям и вызовам развития региона. По его утверждению, «половина из них находится за пределами оптимальной доступности к объектам социальной сферы обслуживания регионального центра, то есть путь к ним занимает более 180 минут» [2]. Отметим, что согласно Федеральному закону принятому еще 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дается следующее определение муниципального образования – «это городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная данным законом, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления» [14].

Муниципальная территория должна быть экономически самодостаточной на основе

использования местных ресурсов и особенно местностей. Причем не только за счет так называемого самообложения, а за счет использования местных возможностей, труда местного населения, справедливой налоговой системы, развития бизнеса на территории, использования муниципальной собственности и т. д.

Нынешняя модель территориального устройства представляется нам слишком громоздкой, требующей существенной перестройки имеющихся границ, а потому малоэффективной. Очевидно, что задачу преодоления социальных диспропорций в данном регионе можно решить, прежде всего, через развитие экономической базы и эффективное ее использование, другие инструменты управления региональным развитием, а не через централизованное перераспределение полномочий и ресурсов. В нынешней ситуации важнее внести поправки в бюджетный и налоговый кодексы, чтобы сельские муниципалитеты не были дотационными. По сути дела, через ускоренное, целевое административно-территориальное перестраивание региона возможно решение вопроса повышения эффективности хозяйственной деятельности прежних дотационных территорий до уровня передовых. В этом ключе отметим, что уровень социально-экономического развития восточных районов Ростовской области (Дубовский, Заветинский, Зимовниковский, Орловский, Ремонтненский) существенно ниже, чем в среднем по области, их финансирование велось по остаточному принципу. В настоящее время ведется разработка комплекса мер по четырем основным направлениям: создание новых производств, развитие инфраструктуры, социальной сферы, предоставление преференций и льгот.

Вместе с тем, несмотря на существенные меры, направленные на развитие проблемных территорий, современные районы плохо связаны с территориально-пространственным каркасом. Они не имеют инфраструктурных узлов, никак не отражают ресурсоэффективного пространственного развития территории. Развитая дорожная сеть (среди «русских» регионов юга область уступает только Краснодарскому краю по густоте автодорог с твердым покрытием) не препятствует трудовым маятниковым миграциям сельских жителей, но такие миграции более распро-

странены на западе области и вокруг областного центра, то есть в зоне притяжения крупных городов. Размещение областной транспортной сети и соответствующей инфраструктуры характеризуется территориальной неравномерностью. В соответствии с размещением промышленности они имеют повышенную концентрацию в западной и юго-западной частях области. Это обстоятельство в значительной мере затрудняет экономическое развитие периферийных районов области, формирование недостающих планировочных осей системы расселения и центров локального и окружного уровней обслуживания населения, установление оптимальных транспортных связей между сельскими и городскими поселениями, между производителями и потребителями продукции [10]. Местные центры, на которые ложатся основные функции по социальному обслуживанию окружающей сельской местности, развиты недостаточно. Обеспеченность многими массовыми услугами в районах невелика, а качество их остается невысоким.

Сложившуюся ситуацию нельзя назвать критической, некоторые шаги в этом направлении уже сделаны. На сегодняшний день разработана Стратегия социально-экономического развития Ростовской области на период до 2020 г., в которой отмечено, что «дифференциация в уровне развития экономики, социальной инфраструктуры и систем жизнеобеспечения, с одной стороны, создает проблемы комфортного проживания в густонаселенных городских округах, с другой – проблемы для самореализации населения в сельских территориях и способствует оттоку из них трудовых ресурсов» [13]. К наиболее важным, на наш взгляд, элементам территориального развития можно отнести развитие депрессивных территорий Ростовской области, к которым отнесены восточная часть и угледобывающие (дотационные) районы, а также систематизация социально-экономических и коммуникационных связей субъектов ростовской области, объединяемых агломерацией. По оценкам некоторых исследователей, наиболее удачный вариант развития этой территории в первую очередь будет включать «наращивание транспортной инфраструктуры, развитие малонаселенных районов и регулирующую миграцию»

[6]. Неудивительно, что появились проекты, предлагающие реформировать территориальное развитие Ростовской области, что обусловлено потребностью в экономическом развитии поселений, большинство которых сегодня находятся в неудовлетворительном состоянии, многие из них удалены от крупных городов более чем на 100 км, отсюда продолжается миграционный отток трудовых ресурсов из сектора сельского хозяйства, идет процесс депопуляции населения, имеют место зоны социально-экономической депрессии в угледобывающих городах и прилегающих к ним районах (Шахты, Каменск-Шахтинский, Новошахтинск, Гуково, Миллеровский и Тарасовский районы), расположенные на севере области. Так, в январе 2013 г. Губернатор Ростовской области В.Ю. Голубев на заседании Правительства Ростовской области, поддержал предложение по изменению схемы территориального планирования данной территории. Губернатор придерживается комплексного подхода, согласно которому упор должен быть сделан на три ключевые позиции: укрупнение округов, переход от отраслевого к территориальному развитию, переход от автономного к взаимосвязанному управлению. Новый документ на этой основе будет направлен на обеспечение сбалансированного пространственного развития области и способствовать повышению ее инвестиционной привлекательности, создавать предпосылки для устойчивого развития агломераций как основы пространственного каркаса Ростовской области. Это станет вполне ожидаемым логичным ответом на системные изменения, которые вносит динамично развивающаяся и модернизирующаяся отечественная экономика. Современная сетка районов Ростовской области не адаптирована к нынешним реалиям. Из этого следует вывод, что необходимо переломить складывающуюся тенденцию, усиливающую технологическую отсталость данного региона, культурную и духовную деградацию и депопуляцию населения. В настоящее время в политических кругах активно обсуждаются и различные аспекты воздействия опыта прошлого на состояние и возможности нынешнего административно-территориального деления отдельных территорий Российской Федерации.

Исторические предпосылки административно-территориального устройства Ростовской области. Современная территория Ростовской области является, в основном, частью территории бывшей Области войска Донского. Начало XX в. ознаменовалось чередой новых административно-территориальных преобразований, вызванных кардинальным переустройством государственной власти в стране.

В 1918 г. часть территории современной Ростовской области вошла в Донскую Советскую республику, часть – в Северо-Кавказскую Советскую республику. 13 февраля 1924 г. была образована Юго-Восточная область (край), 16 октября 1924 г. – Северо-Кавказский край с центром в Ростове-на-Дону, в 1934 г. – Азово-Черноморский край.

С 1924 г. по 1937 г. продолжались многочисленные преобразования административно-территориального деления на территории Ростовской области. В частности, создавались и затем ликвидировались округа, формировались районы, затем они разукрупнялись, уточнялись границы внутри округов и районов в округах. Образование Ростовской области было составной частью общего процесса территориального передела Дона и Северного Кавказа. Так, 13 сентября 1937 г. ЦИК СССР утвердил Постановление ВЦИК РСФСР о разделении Азово-Черноморского края на Ростовскую область и Краснодарский край. Ростовская область состояла из 7 городов и 61 сельского района и имела 2 887 418 человек населения (на 1 января 1939 г.). Образование новой области как административной единицы было вызвано необходимостью более глубокого изучения и использования ресурсов, сырьевой базы, резервов рабочей силы в условиях роста производительных сил и масштабов строительства [4]. В 1944 г. к Ростовской области были присоединены два новых района, и площадь увеличилась до 104,6 тыс. кв. км. В 1954 г. Ростовская область была разделена на Ростовскую и Каменскую, в результате этих преобразований первая сократилась до 60,2 тыс. кв. км. В 1957 г. из Ростовской области в состав восстановленной Калмыцкой автономной области (на сегодняшний день республика) были выделены два района – Западный и Степнов-

ский. В мае 1958 г. Каменская область была упразднена, и ее территория в границах 1937 г. вновь вошла в состав Ростовской области. В 1958–1962 гг. были произведены незначительные административно-территориальные преобразования в области. В основном они затрагивали изменения внутри районов (преобразование, объединение, переименование, присвоение наименований и т. д.). В дальнейшем, решением облисполкома от 6 июня 1986 г. № 192 утвержден «Порядок рассмотрения вопросов административно-территориального устройства Ростовской области», которым руководствовались при решении вопросов изменения административно-территориального деления области до 1991 г. Уставом Ростовской области, принятом 29 мая 1996 г., закреплено вхождение в состав Ростовской области 55 административно-территориальных образований.

Областной закон «Об административно-территориальном устройстве Ростовской области» от 25 июля 2005 г. № 340-ЗС четко определил административно-территориальное устройство области и порядок его изменения. Установлены границы муниципальных образований, наделены соответствующим статусом поселения, муниципальные районы и городские округа.

По мнению исследователя А.И. Гозулова, «этапы пройденного районирования наглядно демонстрируют социально-политические и экономические обоснования советского прошлого... Шел процесс перерайонирования страны, сначала по линии укрупнения и централизации хозяйственно-политического руководства, а после победы социалистических начал в народном хозяйстве – по линии разукрупнения административных единиц с целью децентрализации оперативного руководства, приближения советской власти к селу, к взхозу» [8].

Если в советском прошлом дробная сетка использовалась для более интенсивного зачивания ресурсов и управления производством, то в условиях рыночной экономики и демократии упор делается на механизмы самоорганизации. Однако для эффекта самоорганизации нужен гораздо больший размер, означающий больший демографический, финансовый и административный потенциал. Про-

думанная система районирования и отказ от системы мелких муниципальных образований могли бы стать приемлемым выходом из сложившейся ситуации [5].

Что же, с нашей точки зрения, может способствовать решению рассматриваемой проблемы или хотя бы дать возможность приблизиться к ее решению в ближайшем будущем?

Подчеркнем, что потребности в реформировании системы административно-территориального деления продиктованы постоянными трансформационными изменениями в политической, экономической, культурной жизни современного общества. Система административно-территориального деления Ростовской области сегодня нуждается в корректировке по ряду причин, среди которых: устойчивое снижение численности населения, массовое исчезновение деревень, сокращение числа поселков городского типа, стагнация малых городов. Модернизация должна быть комплексной и органам государственной власти уже сейчас необходимо задуматься над решением предстоящих проблем. Формирование более сбалансированной административной «сетки» позволит запустить этот процесс. Вместе с тем, необходимо понимать, что к административным границам «чувствительно», в первую очередь, проживающее там местное население. Территориальную общность нельзя создать вдруг, разделяя или объединяя сложившиеся прежде в иных границах населенные пункты, разрывая связи. Поэтому необходима широкая общественная дискуссия по выработке конкретных задач, ориентиров, решений. Именно публичность в обсуждении подобных вопросов позволит предусмотреть скрытые угрозы и избежать многих ошибок.

Одной из основных задач Ростовской области является быстрый и качественный переход к внедрению во все сектора экономики высокотехнологичных производств, их конкурентоспособность планируется повышать за счет развития транспортно-логистической и энергетической инфраструктуры, а также внедрения новых инструментов экономического роста. Отметим, что именно развитие городов Ростовской области должно оставаться одной из важнейших прерогатив, так как городская среда исторически является средо-

точием финансовой, социальной, логистической, потребительской, образовательной, торговой инфраструктуры. Крупным городам нужна поддержка, чтобы в регионе сложился устойчивый каркас центров модернизации.

ПРИМЕЧАНИЕ

¹ Статья подготовлена при поддержке гранта Президента РФ (проект МК-5999.2012.6).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Андрианов, В. А. Укрупнение регионов – шанс России выжить / В. А. Андрианов // Геополитика и безопасность. – 2013. – № 1 (21). – С. 64–69.
2. Бояринов, А. Альтернативный скелет региона / А. Бояринов // Эксперт Юг. – 2013. – № 13–14. – С. 28–33.
3. В Ростовской области сократилась численность населения. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://porostovski.ru/news/blog/obschestvo/78.html> (дата обращения 04.06.2013). – Загл. с экрана.
4. Кислицын, С. А. История Ростовской области (от земли Войска Донского до наших дней) / С. А. Кислицын, И. Г. Кислицын. – Ростов н/Д, 2007. – 328 с.
5. Котеленко, Д. Г. Административные средства снижения этнополитической напряженности в республике Дагестан / Д. Г. Котеленко // Социально-экономическое развитие современного общества в условиях реформ : материалы Междунар. науч.-практ. конф. – 2012. – Ч. 1. – С. 131–132.
6. Котеленко, Д. Г. Факторы пространственного развития Юга России / Д. Г. Котеленко, О. Ю. Патракеева // Свободная мысль. – 2012. – № 9/10. – С. 77–88.
7. Митрофанова, И. В. Стратегическое программирование развития макрорегиона / И. В. Митрофанова. – Ростов н/Д : Изд-во ЮНЦ РАН, 2009. – 528 с.
8. Народное хозяйство Ростовской области за 20 лет. – Ростов н/Д : Изд-во фин.-экон. ин-та Наркомфина СССР, 1940. – С. 38–39.
9. Нефедова, Т. Н. Пространственные контрасты сельской местности / Т. Н. Нефедова // Отечественные записки. – 2012. – № 6. – С. 21–40.
10. Проблемы социально-экономического развития малых городов ЮФО. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://randevu.zip.narod.ru/ufo.htm> (дата доступа: 31.05.2013). – Загл. с экрана.
11. Программа социально-экономического развития Ростовской области на 2013–2016 годы от 03.12.2012 № 987-ЗС. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW186;n=43099> (дата обращения 12.09.2013). – Загл. с экрана.
12. Романова, Т. Г. Инфраструктурное и ресурсное обеспечение социально-экономического развития региона / Т. Г. Романова // Экономика и управление. – 2013. – № 3(89). – С. 8–11.
13. Стратегия социально-экономического развития Ростовской области до 2020 г. от 30.10.2007 г. № 2067. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://project.ad5.ru/normativno-pravovaya-baza/regionalnoe-zakonodatelstvo/strategiya/> (дата обращения 13.08.2013). – Загл. с экрана.
14. Федеральный закон от 28 авг. 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.be5.biz/pravo/m006/09.htm> (дата обращения 11.07.2013). – Загл. с экрана.

**THE PROBLEMS OF MODERNIZATION OF THE TERRITORY
DIVIDING (ON THE BASIS OF ROSTOV REGION INFORMATION)**

Kotelenko Dmitrii Gennad'evich

Candidate of Political Sciences,
Head of Laboratory of Social and Economic Researches
(the Institute of Socio-Economic and Humanities Research
of Southern Scientific Center of Russian Academy of Sciences)
kotelenko@ssc-ras.ru
Chekhova Prospect, 41, 344006 Rostov-on-Don, Russian Federation

Skorokhodova Valentina Pavlovna

Candidate of Political Sciences,
Scientific Researcher of Laboratory of Social and Economic Researches
(the Institute of Socio-economic and Humanities Research
of Southern Scientific Center of Russian Academy of Sciences)
albinose@yandex.ru
Chekhova Prospect, 41, 344006 Rostov-on-Don, Russian Federation

Mitrofanova Inna Vasil'evna

Doctor of Economic Sciences, Chief Scientific Researcher of Laboratory
of Social and Economic Researches
(the Institute of Socio-economic and Humanities Research of Southern Scientific Center
of Russian Academy of Sciences)
labser@volsu.ru
Chekhova Prospect, 41, 344006 Rostov-on-Don, Russian Federation

Abstract. The article is devoted to the social and economic modernization of the administrative-territorial division of the Rostov Region. The historical aspects of the Rostov Region were researched. It is shown that the problem of modernization of the administrative-territorial division should be regarded as an objective process.

Key words: Rostov region, municipality, district, administrative division, modernization, regional development.