

ЕЩЕ РАЗ ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ УСТРОЙСТВЕ РОССИИ

Тулохонов А.К., академик РАН

В очередном номере журнала «Экономист» (№ 9 за 2017 г.) опубликована статья А.А. Адамескуⁱ, посвященная совершенствованию административно-территориального устройства России. Нет необходимости обсуждать актуальность поставленной задачи, многочисленные призывы и пожелания о способах ее решения, которые занимают основной объем публикации.

Судя по тексту и выводам, автор последовательно отстаивает позицию укрупнения российских регионов и для аргументации упоминает опыт сокращения в Российской Федерации национальных автономий в середине 2000-х годов. При этом он ссылается на административное устройство Бразилии, Китая, Индии и США, где они, по его мнению, за небольшим исключением, одноименные и реально равноправные. Между тем, автор как бы не замечает, что события последних лет в Великобритании, Канаде, Италии, Испании свидетельствуют о том, что подход к изменению политико-административных границ, даже внутри моноязычных государств намного сложнее, чем задача оптимизации государственного управления экономикой из единого центра.

Более того, ссылки на однородное административное устройство в Китае и в Индии явно не корректны. В Китае особый статус имеют пять автономных округов, которые имеют особые преференции в представительстве в структуре государственных органов управления и в экономическом развитииⁱⁱ. Еще более сложное административное деление в Индии, где отдельные штаты и союзные территории различаются по количеству населения в десятки и сотни раз.

Можно оспорить тезис автора об однородности и структуре административного устройства дореволюционной России. Прежде всего, следует отметить, что перед Первой мировой войной в границах современной России при населении в два раза меньше современной численности существовало 48 административных единиц, а к 1917 г. их количество возросло до 56. При этом выделялись генерал-губернаторства, губернии и области, не входившие в состав генерал-губернаторств, военные губернаторства, Кавказское наместничество.

Вместе с тем, следует согласиться с автором в том, что подавляющее большинство европейских регионов России - это «небольшие субъекты, лишенные особой специализации и благоприятных условий комплексного строительства». По его мнению, разрыв в численности населения Московской области и несуществующего Эвенкийского автономного округа в 360 раз «усложняет территориальное прогнозирование и создает дополнительные

трудности на пути дальнейшего проведения экономических реформ»ⁱⁱⁱ и не соответствует научной теории управления.

Если продолжить мысли автора, то необходимо отметить, что площадь Якутии почти в 3 тысячи раз превышает площадь Ингушетии, а субъекты федерации должны иметь и равные размеры, которые также могли бы способствовать оптимизации экономического управления такой огромной страной, как Россия. В идеале территория России должна быть нарезана по подобию США на равные квадратики по меридианам и параллелям.

При этом он утверждает: «Есть достаточные основания полагать, что национальный принцип административно-территориального устройства, заложенный в советское районирование около 90 лет назад, в определяющей мере исчерпал свои конструктивные возможности. Исторический опыт и современная мировая практика показывают, что наиболее устойчивы государства с «ненациональным» территориальным делением».

Складывается впечатление, что автор далек от конфликтов последнего времени в разных регионах мира, возникающих при попытках политического и административного переустройства тех или иных государств. Безусловно, следует согласиться с утверждением автора, что мононациональные политические образования более устойчивы. Однако реализация этой идеи предполагает массовое переселение народов по этно-религиозным и иным признакам, которое с трагическими последствиями уже осуществлялось в недавнем историческом прошлом при разных авторитарных режимах.

В конечном итоге автор полагает, что при предлагаемой им 19-членном экономическом районировании «повысится устойчивость всего государственного образования, уменьшится угроза нарушения его территориальной целостности»^{iv}.

Для того, чтобы доказать ошибочность подобных предложений автора, необходимо напомнить, что сегодня более актуальна задача не абстрактных рассуждений об экономическом районировании государства, а более всего – выход из кризисных явлений постперестроечного времени.

С этой точки зрения, предлагаемая тема обсуждения неразрывно связана с проблемой экономической дифференциации субъектов федерации, которая в последние годы приобретает катастрофические формы. В результате корректировки налогового законодательства и новых фискальных механизмов в пользу федерального центра за последние годы количество регионов – доноров сократилось в два раза. В попытках выполнения неподъемных для местного бюджета «майских» указов главы государства о повышении зарплат бюджетникам многие губернаторы под угрозой увольнения вынуждены наполнять бюджеты за счет грабительских банковских кредитов.

За последние десятилетия федеральный центр постоянно увеличивает долю централизованных доходов и при этом «сбрасывает» на регионы основную часть социальных расходов. В итоге через федеральные ведомства

перекачивается до 70% всех финансовых потоков, на Москву приходится до 25% национального валового продукта, в том числе за счет экспортных продаж углеводородного сырья. При этом только у семи регионов доля российского ВВП превышает 2%.

Особую угрозу для российской государственности представляет «вирус» гигантомании, поразивший мэров крупных городов, которые в погоне за новой зарплатой, федеральными дотациями стремятся увеличить количество городов – миллионников. По законам физики и демографии в закрытых системах увеличение материи в одном месте неизбежно ведет к сокращению в другом месте. Проще говоря, создание таких мегаполисов возможно только за счет сокращения сельского населения.

В сумме центр концентрирует до 65% общих доходов государства, оставив регионам четверть и муниципалитетам еще 10% на выполнение своих обязательств перед населением. Проф. А.А. Адамеску в своих выводах часто ссылается на опыт европейских государств. Однако в Швейцарии доля финансового обеспечения регионов составляет 90%, в Германии – 70%, в США, Китае, Канаде – 60-65%, а в Индии и Бразилии до 40-50%^v.

В обратном направлении из центра идет «жиденький» финансовый ручеек, для которого федеральные чиновники изобрели особую терминологию: «дотации», «субвенции», «субсидии», «трансферты». Вполне понятно, что для их получения нужны также особые механизмы, которые официально относятся к статье УК «коррупция».

Даже этот ограниченный объем аргументов из сферы бюджетных отношений делает бессмысленным любую деятельность по искусственному выравниванию экономических показателей отдельных регионов. Как известно, важно не как голосуют, а как считают.

Экономическое районирование, как категория, необходимая для долгосрочного прогнозирования предполагает и определенную стабильность статистических показателей. Между тем, за период с 2002 по 2010 годы с карты России исчезло 8,5 тыс. малых населенных пунктов, а число необитаемых сел возросло с 13,1 тысячи до 19,4 тысячи. В настоящее время каждое третье село насчитывает менее 10 жителей. Официальная статистика утверждает, что сельское население за годы между переписями населения уменьшилось на 1,2 млн. чел. Однако с 1991 по 2010 годы 725 поселков городского типа переведены в статус сельских поселений, в результате сельское население России искусственно увеличилось на 2,4 млн. человек^{vi}. Сумма этих двух показателей позволяет утверждать, что реально за постсоветский период мы потеряли 3,6 млн. сельских жителей, что составляет почти 10%.

Наиболее катастрофична ситуация на российской периферии. Если Россия с 1989 по 2010 годы потеряла 3,5% населения, то в Сибирском федеральном округе – 8,6%, а в Дальневосточном – почти 20%. По прогнозам

социологов к 2015 г. больше половины населения страны станут жителями крупных городов^{vii}.

Однако вернемся к проблеме укрупнения административных регионов России, которая, по мнению автора обсуждаемой статьи, должна помочь в решении актуальных экономических задач. Поэтому можно согласиться с его предложениями о развитии социально-ориентированных рыночных отношений, необходимости повышения уровня жизни населения. К сожалению, необходимо признать, что рост экономики в масштабах страны и даже регионов мало влияет на сокращение бедности и другие социальные показатели основной массы населения. Более того, трудно предположить, что в результате предлагаемого нового экономического районирования трудоспособное население из регионов с относительным избытком устремится туда, «где положение противоположное»^{viii}.

Возможно, такой вывод может быть справедливым только для Европейской части России, где объединение в один субъект Ярославской, Костромской или Владимирской области может увеличить доступность власти, мест работы или объектов социальной инфраструктуры для отдельного гражданина лишь на пару часов езды на электричке.

Реализация идеи автора в Азиатской части России имеет совсем другие следствия. К примеру, в результате недавнего сокращения пяти автономных округов на российской периферии привел к тому, что во всех административных центрах сократился штат окружных больниц, количество банковских и пенсионных учреждений, учителей и врачей, не стало военкоматов и других государственных учреждений. Теперь за справкой для пенсии или получения военного билета жители этих округов, превышающих площадь Франции, должны добираться до краевого центра за тысячи километров без дорог и регулярного транспортного сообщения. За два этапа административного реформирования второй половины прошлого века количество населения Усть-Ордынского автономного округа сократилось со 156 тыс. человек до 100 тысяч.

В результате «укрупнения» еще совсем недавно процветающий регион – Агинский Бурятский автономный округ – финансовый донор для Читинской области, превратился в обычную дотационную национально-культурную территорию в составе Забайкальского края. В соответствии с Конституцией все ликвидированные автономии утратили представительство в российском парламенте. И это один из немногих положительных результатов для российского бюджета, когда немалой зарплаты лишились пять сенаторов и пять депутатов Государственной Думы. Однако вряд ли такая ситуация облегчает реализацию Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г.

Безусловно, для центра такое переустройство представляет особую выгоду. Исчезает необходимость обустраивать российскую периферию,

строить школы и больницы, дороги и газопроводы. О том, что этот процесс уже запущен, свидетельствуют данные Центра экономических и политических реформ о сокращении сельских школ за последние 20 лет в 1,7 раза (в 2000 г. - 45,1 тыс. и в 2014 г - 25,9 тыс.), больниц в 4 раза, поликлиник в 2,7 раза. Как известно, нет человека и нет проблем.

В пылу политических дискуссий, отдельные даже очень высокопоставленные «горячие головы» предлагают на территории Дальнего Востока создать Тихоокеанскую и Северо-Восточную губернию^{ix}. При этом вряд ли они представляют протяженность прямого сообщения между Уэленом и Нерюнгри или другими районными центрами в контурах «будущих» губерний, расположенных в нескольких тысячах километров друг от друга, где неделями не бывает летной погоды. Между тем, среднемесячный доход семьи в Амурской и Еврейской автономной области не превышает 15 тыс. руб., что в разы меньше центральных регионов России. Как результат, по данным ВЦИОМ, более 40% дальневосточников готовы покинуть родные места и переехать в центр.

В этой связи стоит отметить один эпизод из недавней телевизионной передачи, где китайские операторы при съемках исторического фильма в г. Хэйхэ, расположенного на другом берегу р. Амур, напротив г. Благовещенска, не смогли найти ни одной фанзы, и были вынуждены создавать макет старого города. В том же Китае уделяется особое внимание совершенствованию административного обустройства национальных территорий. За период с 1965 по 2000 годы количество автономных округов и уездов увеличилось с 93 до 149 национальных образований.

Более того, в 1994 г. решением народного правительства Автономного района Внутренняя Монголия образована единственная в Китае (в мире) русская национальная волость Эньхэ, где официально проживает 4904 русских^x. Таким образом, русские вошли в число 22 национальных меньшинств Китая, численность которых менее 100 тыс. человек и имеющих собственную автономию. Более того, русские как национальные меньшинства имеют льготы при переходе в старшие классы, при поступлении в высшие учебные заведения, разрешение на рождение второго ребенка.

На северо-востоке Китая организован единственный в мире Яньбань – Корейский автономный округ, где компактно проживает около миллиона этнических корейцев.

На недавнем 19 съезде Компартии Китая особое внимание уделялось национальным меньшинствам Китая.

Проф. А. А. Адамеску в попытке ликвидации несуществующих преимуществ автономных регионов России оперирует арифметикой их национального состава. Действительно, на период распада Советского Союза только в пяти автономиях «коренное население являлось преобладающим», и только в четырех из них население превышало 1,5 млн. человек». Из этих

расчетов, вероятно, следует, что все национальные образования с преобладанием русского населения и численности меньше определенного автором рубежа, следует ликвидировать, и выход ему видится в «создании единообразных административно-территориальных единиц – субъектов Федерации одного и того же экономического ранга».

Между тем, в том же многонациональном Китае, из пяти автономных округов, только в Тибетском и Синьцзянь-Уйкурском автономных округах титульная нация имеет численное преимущество. В большинстве национальных образований численность коренных народов заметно уступает ханьцам. К примеру, в Баянгол-Монгольском районе монголы по численности составляют только 4,12%, в другом – Боротола-Монгольском - также менее 6%. Любопытно отметить, эвенки и ороконы, традиционно объединяемые на Руси как инородцы, в Китае при численности, соответственно 6,63% и менее 1%, имеют в составе Автономного района Внутренняя Монголия разные автономные хошуны.

С точки зрения здравого смысла и основного закона государства, утверждающего приоритет социальных прав его граждан, любое изменение административного устройства должно приводить не к сокращению работы федеральных чиновников, не справляющихся с управлением большого количества субъектов федерации, а к улучшению уровня жизни населения. Только далекие от жизни теоретики могут полагать, что сокращение субъектов федерации приведет к развитию экономики и решению социальных задач в масштабах страны, в том числе, восточных регионов и российского приграничья со странами Азиатско-Тихоокеанского региона.

Население уже пугает слово «реформа», которое должно по замыслу реформаторов стать аналогом термина «улучшение». Между тем, на протяжении последнего десятилетия страна пережила реформы сельского хозяйства, жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, милиции, науки и образования. И вряд ли есть люди, которые по их итогам хоть как-то повысили свой уровень жизни. Более того, появляется стойкое убеждение, что в правительстве и, даже, в науке есть деятели, которые в разной форме противодействуют реализации призыва главы государства развивать экономику восточных территорий страны^{xi}.

В конечном итоге, в условиях политической и экономической нестабильности государства любое районирование не может решить поставленных задач. Прежде чем проводить типологию субъектов федерации в попытках объединения по относительно однородным показателям, более целесообразно разработать и реализовать механизмы, уравнивающие социальные характеристики и смягчающие нарастающую дифференциацию уровня жизни населения.

При существующей экономической политике, а вернее, ее отсутствии, в ближайшее время экономическое районирование может просто не

понадобиться за отсутствием населения на большей части территории страны. Вот это - действительно актуальная проблема для обсуждения политиков всех уровней и экономистов.

¹ Адамеску А. Концепция совершенствования административно-территориального устройства России // Экономист. - 2017. - № 9. - С.23-31.

² Тулохонов А., Рабогошвили А. Национальный вопрос во внутренней политике КНР: уроки и выводы для России // Проблемы Дальнего Востока. - 2011. - №2. -С.88-98.

³ Адамеску А. Концепция совершенствования административно-территориального устройства России // Экономист. - 2017. - № 9. - С.27.

⁴ Там же. С.29-30.

⁵ Гурдин К. Колониальная политика набирает обороты. // Аргументы недели. – 2013. - №45.

⁶ Алексеев А., Сафонов С. Изменение сельского расселения в России в конце XX – начале XXI века//Вестник МГУ. Сер.5: География. – 2015. - №2. - С.66-76.

⁷ Калинин А. «Пустилице пространства» //Российская Федерация сегодня. - 2013. - №19.- С.46-47.

⁸ Адамеску А. Концепция совершенствования административно-территориального устройства России // Экономист. - 2017. - № 9. - С.25.

⁹ Новый вариант административно-территориального деления России: 28 губерний // Информационное агентство REGNUM [Электронный ресурс]. – URL: <https://regnum.ru/news/polit/264405.html>

¹⁰ Тарасов А. Русские в Барге: история и поиск национальной идентичности в приграничном Китае // Научный альманах «Традиционная культура». – 2014. - №4. - С.3-8.

¹¹ Тулохонов А. Записки провинциального сенатора. - Улан-Удэ: Экос, 2017. – 96с.