

Шульгина Ольга Владимировна

д-р ист. наук, канд. геогр. наук,
профессор, заведующая кафедрой
ГАОУ ВО г. Москвы «Московский городской
педагогический университет»
г. Москва

**АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ДЕЛЕНИЕ РОССИИ
КАК ОБЪЕКТ ИСТОРИКО-ГЕОГРАФИЧЕСКОГО ИЗУЧЕНИЯ
В КОНТЕКСТЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ**

Аннотация: на примере ретроспективного анализа изменений административно-территориального деления России в работе продемонстрирована важная роль историко-географических знаний в изучении социально-экономической географии. Выявлены исторические аналогии. Обоснована важность пристального внимания к историческому опыту административно-территориальных преобразований в процессе современной трансформации политической карты страны. Впервые сделана попытка рассмотрения социально-экономические последствия укрупнения субъектов РФ в постсоветской России.

Ключевые слова: историко-географический анализ, политическая карта России, административно-территориальное деление, укрупнение субъектов РФ, совершенствование образования.

Гуманитаризация географического образования как одно из ключевых направлений его современного развития предусматривает развитие междисциплинарного мышления. В социально-экономической географии в этом контексте наиболее важным является историко-географический подход в изучении всех процессов и явлений. Взаимосвязь географии и истории, позволяющая в процессе исследования получить целостное пространственно-временное представление о действительности, как важный методологический принцип, восходит к идеям В.Н. Татищева и М.В. Ломоносова. Эти идеи активно развивались известными советскими и постсоветскими учеными: В.К. Яцунским [10],

Н.Н. Баранским [1, с. 5], Ю.Г. Саушкиным [5, с. 227], В.П. Максаковским [3, с. 3] и др. Они являются актуальными и в настоящее время.

Одной из непростых для понимания и важных для изучения социально-экономической географии России является тема формирования политической карты нашей страны – процесс становления ее административно-территориального деления. Исторический опыт нашей страны, крупнейшего по площади государства мира, в котором на всех этапах развития проблемы эффективности регионального управления стояли очень остро, демонстрирует различные подходы к модернизации административно-территориального деления. Были в этом опыте и кардинальные, и косметические преобразование; волны дробления административно-территориальных единиц сменялись волнами укрупнения [7; 9]. Процессы изменения административно-территориального деления продолжаются. Политическая карта России – как историко-культурный феномен, формировавшийся веками и продолжающая меняться, стала неотъемлемой частью образа российского государства, и все перемены в ней воспринимаются в контексте политических и социально-экономических преобразований конкретной эпохи [8].

Современные период изменения административно-территориального деления России связан с укрупнением субъектов Российской Федерации, что делает актуальным поиск исторических аналогий и пристальное изучение прецедентов укрупнения административных единиц именно российского государства. Идеи укрупнения административно-территориального деления восходят еще к времени правления Екатерины II, которая, пытаясь оптимизировать систему регионального управления Российской империей, включавшей тогда около 50 губерний, в 1781 г. ввела наместничества (во главе с генерал-губернаторами), объединяющие по нескольку губерний. Таким образом, было уменьшено количество субъектов централизованного регионального управления до 19. Правда, такое укрупнение просуществовало лишь до вступления на престол Павла I, который не только отменил 1797 г. эту реформу, но и способствовал еще большей дробности губернского деления. В XIX в. идея укрупнения административно-территориального деления и совмещения его с экономическим районированием

высказывалась и обосновывалась декабристом Павлом Пестелем; историком, статистиком и географом К.И. Арсеньевым; географом и государственным деятелем П.П. Семеновым-Тян-Шанским [9]. Однако эти идеи не были реализованы на практике. И лишь в начале советского периода, научно-обоснованная схема административно-территориального деления, совмещенная с экономическим районированием, впервые в истории нашей страны была воплощена в жизнь, но, к сожалению, ненадолго.

Речь идет о значительно обогнавшем свое время проекте нового административно-территориального деления, начатого специально созданной для этого межведомственной Административной комиссией ВЦИК в 1919 г., завершенного Госпланом в 1922 г. и реализованного в 1923–1929 г [2]. Интересно, что на начальной стадии своей деятельности Административная комиссия затребовала из библиотеки Румянцевского музея (ныне Российская государственная библиотека) труды К.И. Арсеньева и В.П. Семенова-Тян-Шанского по районированию Российской империи. Таким образом, соблюдена была преемственность научных идей, высказанных дореволюционными учеными, но при этом разработчики опирались на оценку экономического потенциала территорий. Главными принципами нового административно-экономического районирования страны были экономические – учет тенденций развития хозяйства, первостепенное внимание к энергетике, к преодолению трудностей хозяйственного развития регионов. Реформа эта осуществлялась постепенно, в течение шести лет.

Результатом этих преобразований стало окончательное устранения в 1929 году дореволюционного дробного губернского деления и образование на территории Российской Федерации не имевших аналогов в истории укрупненных административно-хозяйственных единиц: краев и областей с выделением национальных автономий. Существовавшая до революции иерархия административно-территориальных единиц (губерния–уезд–волость) была заменена другой иерархией: область (край) – округ – район. Чтобы понять различия между ними, следует сказать, что многие губернии, особенно в Европейской России вошли в состав крупных областей (краев), а губернские центры (например, такие

как Владимир), соответственно, перешли в разряд окружных. Края отличались от областей наличием в их составе национальных автономий.

Если в дореволюционной России было 97 губерний и областей, то к 1929 г. стало 37 административно-территориальных единиц: 13 краев и областей, в составе которых или наряду с ними существовало 11 АССР и 13 автономных областей. Такая укрупненная сетка административно-территориального деления, совмещенная с экономическим районированием, открывала возможности осуществления комплексной региональной политики, планирования и развития экономики с учетом территориального разделения труда между экономическими районами, обладавшими различной ресурсной базой. Были созданы условия для комплексного экономического развития регионов, их самообеспечения многими видами продукции, обеспечения занятости населения и повышения уровня жизни. Конечно, это требовало определенного времени, а главное, предполагало развитие демократических принципов управления страной.

Этот проект, едва завершившись, был вскоре отменен по политическим причинам. В условиях тоталитаризма, ускоренных темпов индустриализации и принудительной коллективизации необходимо было обеспечить приближение партийно-государственных органов к населению. В 1930 г. осуществленное уже новое административно-территориальное деление территории России было отменено, и крупные административные единицы снова были раздроблены (разукрупнены) – к 1953 г. их насчитывалось уже 90. Округа были упразднены, и произошел переход к двухзвенной иерархии административно-территориального деления: область (край) – низовой административный район.

Пик максимального размельчения административно-территориальных единиц пришелся на время правления Н.С. Хрущева (92 региона), который предпринял попытку оптимизировать систему территориального управления путем введения совнархозов. То есть была еще одна объединения административного и экономического районирования с созданием сравнительно крупных административно-хозяйственных единиц. Однако она, во многом по политическим причинам, не увенчалась успехом.

Вновь актуальной стала проблема укрупнения административно-территориальных единиц в постсоветской России. В условиях рыночной экономики вектор региональной политики российского государства сместился в сторону понимания важности экономической самостоятельности регионов [6] наряду с сохранением государственной целостности. Эта проблема на рубеже XX-XXI вв. бурно дискутировалась в прессе, учеными и политиками публиковались проекты объединения субъектов Российской Федерации.

Во введенных Указом Президента РФ в 2000 г. на территории России семи Федеральных округов усматривалась некоторая аналогия с укрупненным административно-экономическим делением 1920-х годов. Однако пока это не ощущается в полной мере. В соответствии с конституцией РФ в нашей стране на то время по-прежнему было 89 субъектов федерации, очень различных по природно-ресурсному потенциалу, территории, численности населения и экономическому развитию; две трети из них были дотационными, что противоречило положениям новой региональной политике постсоветского государства.

Это послужило причиной начала преобразования административно-территориального деления на основе укрупнения путем объединения некоторых из них. Объединение затронуло пока восточные регионы страны. Экономически слабые регионы присоединены к более сильным. Таким образом, наиболее проблемные в социально-экономическом отношении регионы, каковыми являлись небольшие по территории автономные округа, не обладающие значительными и активно эксплуатируемыми природными ресурсами, вошли в состав новых субъектов федерации. Объединению предшествовали референдумы, а законодательное подкрепление осуществлялось после переходного периода. Так на политической карте страны появились Пермский край, объединивший Пермскую область и Коми-Пермяцкий автономный округ (2003–2005 гг.); Красноярский край, объединивший Красноярский край, Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО и Эвенкийский АО (2005–2007 гг.); Камчатский край, объединивший Камчатскую область и Корякский АО (2005–2007 гг.); обновленная Иркутская область, объединившая прежнюю свою территорию и Усть-Ордынский Бурятский АО

(2006–2008 гг.); Забайкальский край, объединивший Читинскую область и Агинский Бурятский АО (2007–2008 гг.). В результате за прошедши с начала с XXI в 8 лет количество субъектов РФ уменьшилось с 89 до 83. Структура административно-территориального деления несколько изменилась: увеличилось с 6 до 9 количество краев, уменьшилось число самостоятельных автономных округов с 10 до 6, уменьшилось количество областей – с 49 до 46. После присоединения Крыма и Севастополя количество субъектов РФ возросло до 85, но и территория несколько увеличилась.

С момента объединения регионов прошло 10–15 лет, довольно значительный срок, позволяющий начать оценивать первые социально-экономические результаты. Такая проблема нуждается во всестороннем комплексном изучении междисциплинарного характера. По сути, это интересная историко-географическая задача, которая должна стать актуальной темой исследований и обсуждений.

К сожалению, официальная федеральная статистика с момента объединения перестала публиковать данные о каждом из субъектов федерации, вошедшем в укрупненный регион, и мы можем наблюдать лишь совокупные показатели. Однако и по ним можно в определенной мере судить о социально-экономической эффективности этого процесса (табл. 1).

Таблица 1

Удельный вес объединенных субъектов Российской Федерации
(в % к общероссийским показателям)

| Субъект Федерации | Численность населения на 1 янв. | | | Среднегодовая численность занятых | | | Валовой региональный продукт | | |
|--------------------|---------------------------------|------|------|-----------------------------------|------|------|------------------------------|------|------|
| | 2002 | 2009 | 2015 | 2002 | 2008 | 2015 | 2002 | 2007 | 2015 |
| Пермский край | 2,0 | 1,91 | 1,8 | 2,2 | 1,96 | 1,7 | 2,4 | 1,7 | 1,6 |
| Забайкальский край | 0,9 | 0,79 | 0,7 | 0,7 | 0,72 | 0,7 | 0,5 | 0,4 | 0,4 |
| Красноярский край | 2,1 | 2,04 | 2,0 | 2,2 | 2,1 | 1,9 | 3,0 | 2,6 | 2,5 |
| Иркутская обл. | 1,9 | 1,77 | 1,6 | 1,8 | 1,7 | 1,6 | 1,6 | 1,4 | 1,6 |
| Камчатский край | 0,3 | 0,24 | 0,2 | 0,3 | 0,27 | 0,2 | 0,3 | 0,2 | 0,3 |

Составлено автором по данным Госкомстата РФ [4].

Не претендуя на полноту и системность исследования, на данном этапе, судя по официальной статистике, можно констатировать, что удельный вес объединенных субъектов Федерации изменился. Валовой региональный продукт (ВРП) немного увеличился со времени объединения в Иркутской области и Камчатском крае; в Забайкальском крае он остался без изменений, а в Пермском и Красноярском краях ВРП уменьшился. Удельный вес всех объединенных субъектов Федерации в численности населения России снизился. Почему это произошло и как повлияло объединение субъектов федерации на изменение социально-экономической ситуации, покажет дальнейшее историко-географическое исследование.

Историко-географические подходы к изучению административно-территориального деления позволяют понять историческую обусловленность преобразований политической карты страны в контексте изменений политических и социально-экономических процессов; выявлять исторические аналогии и критически оценивать прошлые и современные административно-территориальные преобразования; сопоставлять уникальный отечественный опыт изменения административно-территориального деления с зарубежным; представлять особенности формирования образов российских регионов; развить системное, междисциплинарное, пространственно-временное историко-географическое мышление, важное для понимания современной действительности.

Таким образом, роль исторической географии в процессе совершенствования географического образования может быть выражена в нескольких аспектах: информационном, мировоззренческом, методологическом, интегрирующем.

Список литературы

1. Баранский Н.Н. Что понимать под выражением «географическое мышление» // География в школе. – 1938. – №2. – С. 3–9.
2. ГАРФ. Фонд Р-5677. О. 9. Д. 401. Доклад Административной Комиссии при президиуме ВЦИК об административном делении СССР на принципах экономического районирования. – 1922. – Л. 1–10.
3. Максаковский В.П. Историческая география мира: Учебное пособие для вузов. – М.: Экопрос, 1999. – 584 с.

4. Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации: Статистический сборник Госкомстата РФ. 2002–2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138625359016 (дата обращения: 07.04.2018).

5. Саушкин Ю.Г. Экономическая география: история, теория, методы, практика. – М.: Мысль, 1973. – 559 с.

6. Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. №803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» // Сборник законодательства РФ. – 1996. – №23. – Ст. 2756.

7. Шульгина О.В. Административно-территориальное деление России в XX веке: историко-географический аспект: Автореф. дис. ... д-ра ист. наук / О.В. Шульгина. – М.: МГПУ, 2005. – 42 с.

8. Шульгина О.В. Изменение образа России в XX веке // Живописная Россия. – 2004. – №6 (31). – С. 2–6.

9. Шульгина О.В. Историческая география России XX века: социально-политические аспекты: Монография. – М.: МГПУ, 2003. – 252 с.

10. Яцунский В.К. Историческая география. История ее возникновения и развития в XIV-XVIII веках. – М.: Изд-во АН СССР, 1955. – 333 с.