

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ РЕФОРМА: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ ПЕРЕКОНФИГУРАЦИИ РОССИЙСКОГО ПРОСТРАНСТВА

Р. М. Ямилов

*Сарапульский политехнический институт (филиал) Ижевского государственного университета
им. М. Т. Калашикова, Сарапул, Россия*

Рассмотрены основания предстоящей административно-территориальной реформы. Систематизированы и критически рассмотрены принципы административно-территориального деления. Критически проанализирован национальный принцип административно-территориального деления. Предложен гидрологически-климатический принцип административно-территориального деления. Предложена периодизация административно-территориальных реформ с момента возникновения Российской Федерации. Показаны условия и основания административно-территориальной реформы на основе концепций: коммуникационной доступности, уровня соответствия управленческих процессов, недостаточности (неполного суверенитета), антифрактальности административно-территориального образования и антифрактальности административно-территориального управления, единой цифровой управленческой платформы. Разработана концепция антифрактальности административно-территориального образования и административно-территориального управления. Рассмотрены два варианта административно-территориальной реформы. Показана необходимость ликвидации существующих субъектов РФ.

Ключевые слова: административно-территориальное образование (АТО), административно-территориальная реформа (АТР), административно-территориальное управление (АТУ), коммуникационная доступность.

Пандемия COVID-19, по Н. Талебу, — «белый лебедь» (вполне предсказуемое событие) [25], то есть последняя точка осознания кардинального изменения общественных отношений.

Точка бифуркации выбора варианта постиндустриального развития пройдена в 1938 г.¹ Этим вариантом стал информационализм² [24], в рамках которого параметризуются общественные отношения, в том числе административно-территориальное управление (АТУ).

Цель статьи — показать основания объективно необходимой административно-территориальной реформы (АТР), являющейся следствием формационного изменения общественных отношений. Необходимы глубокие научные исследования адми-

нистративно-территориального развития социума в контексте информационализма.

Адекватное АТУ критично для крупной страны, так как большой размер оказывает критическое значение на управление ею и саму возможность существования страны, то есть превышение размера управляемой территории над возможностями территориального управления ведет к уменьшению управляемой территории [19].

РФ необходимо тщательно подойти к АТР, в том числе к использованию европейского опыта АТР в российском контексте, так как европейский опыт АТР, за исключением колониального периода, с оговорками, неприменим в России по причинам:

- малых размеров европейских государств;
- их мононационального, за редким исключением, состава.

Слепое копирование европейского опыта АТР приведет к ошибке реформирования, как было с буквальным переносом европейского местного самоуправления в российскую практику [Там же].

Интерес представляет опыт индийских административных реформ [4—6; 18] по причине схожести территориального, национального и иных факторов и в некоторой степени исторической

¹ К. Цузе построил первую программируемую вычислительную машину [23; 26; 27].

² Если утверждение индустриальной эпохи происходило через неизбежную ломку общественных отношений в виде целого цикла взаимосвязанных революций и войн, которые поставили достаточно кровавую точку в существовании предыдущей, доиндустриальной эпохи, то окончательное утверждение информационализма произошло на наших глазах достаточно мягко через пандемию COVID-19, что свидетельствует о некоторой гуманизации общественных отношений.

предрасположенности российского общества к кастовости, имеющие значение для АТУ.

У России на всем протяжении развития не было совместного бытия и смысла существования Российского государства и народа как единой социальной системы.

На первый взгляд, Россия — уникальная «бесмысленная» и «бесцельная» страна, страна, существующая без смысла и цели существования, что противоречит принципу теории систем: необходимость цели существования системы для существования системы [1].

Покажем два варианта объяснения парадоксального противоречия «Россия существует, а цель и смысл существования России отсутствуют»:

Концепция «система “народ — государство”», где государство и народ — подсистемы, взаимодействующие через:

- режимы существования — включенность в общественные отношения, где активный/пассивный режим существования — государство и/или народ включены в общественные отношения/выключены;

- векторы взаимодействия государства и народа, являющиеся показателем наличия/отсутствия общего смысла подсистем системы «государство — народ»:

- векторы взаимодействия государства и народа выключены (отсутствуют). Наблюдается параллельное сосуществование государства и народа в различных пространствах общественных отношений на одной территории. Режимы существования государства и народа не оказывают никакого влияния на систему «государство — народ»;

- векторы взаимодействия государства и народа включены и имеют две направленности:

1) сонаправленные векторы взаимодействия государства и народа порождают положительную

синергию, где происходит развитие системы «государство — народ»;

2) разнонаправленные векторы взаимодействия государства и народа порождают отрицательную синергию, где происходит разрушение системы «государство — народ».

Построим матрицу взаимодействия системы «государство — народ», где возможны восемь состояний системы «государство — народ». (табл. 1).

На протяжении всей истории Россия находится в состоянии 7, когда векторы взаимодействия отсутствуют, но при этом государство находится в активном состоянии, а народ в пассивном, «спящем».

Состояние 7 стабильно длительное время, так как внутри системы «государство — народ» отсутствуют конфликты подсистем «государство» и «народ» по причине отсутствия векторов взаимодействия и пассивного состояния народа.

Спорадически проявлялись и иные состояния, например, состояние 8 (Смутное время), при котором государство и народ пассивны при отсутствии векторов взаимодействия и которое было закончено через состояние 6 (завершение Смутного времени народом), когда государство пассивно, народ активен, векторы взаимодействия отсутствовали. Примеры состояния 1, когда государство и народ активны, векторы взаимодействия сонаправлены: утверждение династии Романовых, отечественные войны 1812 и 1941—1945 гг., как ответы на глобальные критические вызовы.

Так как смысл и цель существования продуцируются и/или легитимизируются народом, истинный смысл существования России сокрыт в толще народной¹.

¹ Если переиначить на понятийный аппарат современных политиков, в глубинах глубинного народа, и находится в неактивном режиме, так как государственный смысл не вызывает народного отклика.

Таблица 1

Матрица взаимодействия системы «государство — народ»

		Режим существования государства			
		активный	пассивный		
Вектор взаимодействия	сонаправленный	1	2	активный	Режим существования народа
	разнонаправленный	3	4	пассивный	
	отсутствует	5	6	активный	
		7	8	пассивный	

Примечание: разработано автором.

Для дальнейшего успешного существования России в рамках информационализма ей необходимо в кратчайший срок перейти из состояния 7 в состояние 1, то есть открыть смысл существования, иначе российская система «государство — народ» окончательно проиграет цивилизационную гонку.

Каждое состояние системы «государство — народ» имеет свою специфическую структурную и организационную формализацию в соответствующем АТУ, что необходимо учитывать при АТР;

Концепция «комплекс систем “государство” и “народ”» (рис. 1) — взаимодействие суверенного государства и суверенного народа (не признаваемого государством).



Рис. 1. Концепция «комплекс систем “государство” и “народ”»

Примечание: разработано автором.

Россия существует в двух непересекающихся социальных пространствах: государства и общества (народа).

Поэтому необходимо организовать эффективное межсистемное коммуникационное взаимодействие данных систем.

Государству необходимо признать суверенитет народа, который ранее существовал в виде прямой демократии, характерной для ранних стадий цивилизационного развития, и был упразднен по причине неэффективности в цивилизационной конкуренции, потребовавшей создания системы более высокого уровня — единой системы «государство — народ». По этому пути пошли все страны, за исключением России, оставшейся в рамках комплекса систем «государство» и «народ». Применение системы «государство — народ» в российских условиях привело бы к территориальному распаду России на маленькие страны, что произошло в Европе, так как для эффективного существования административно-территориального образования (АТО) управление территорией должно быть равно или больше управляемой территории [19], то есть система «государство — народ» в условиях коммуникационной доступности того

времени должна занимать меньшую территорию, чем комплекс систем «государство» и «народ».

Возможно, в этом кроется необъяснимая в логике системы «государство — народ», загадочность и непонятность российского существования, выраженная в следующем диалоге между Э. Минихом¹ и Бюшингом, в котором Э. Миних сказал, *заметив аллегорически и с иронией*², что «русское государство имеет перед другими то преимущество, что оно управляется непосредственно самим Богом, ибо иначе нельзя объяснить себе, каким образом оно может уцелеть» [10. С. 265].

Так как система «государство — народ» имела большую внутрисистемную связность и большую скорость управленческих процессов, чем комплекс систем «государство» и «народ», Россия находилась в роли догоняющего.

Информационализм уравнивал возможности системы «государство — народ» и комплекса систем «государство» и «народ», актуализировав прямую демократию на цифровых основаниях, то есть Россия получила шанс построить эффективное АТУ.

В дальнейшем комплекс систем «государство» и «народ» разовьется во комплекс систем «государство» и «индивидуум» (рис. 2), где каждый отдельный индивидуум приобретет суверенитет³, то есть возникнет сетевая структура народа, а территориальная общность не будет играть решающего значения.

Так как Российское государство постоянно пытается провести АТР, — например, С. А. Тархов в 2001 г. выделил в российской истории 13 этапов

¹ Сын генерал-фельдмаршала Б. К. Миниха, которому приписали в дальнейшем сию сентенцию.

² Сей контекст диалога, скорее всего, реконструкция исследователя «Записок» Э. Миниха Арведа Юргенсона.

³ Вопрос суверенитета социальных групп и отдельных индивидуумов требует специального изучения, так как на данный момент суверенитет считается признаком государства.

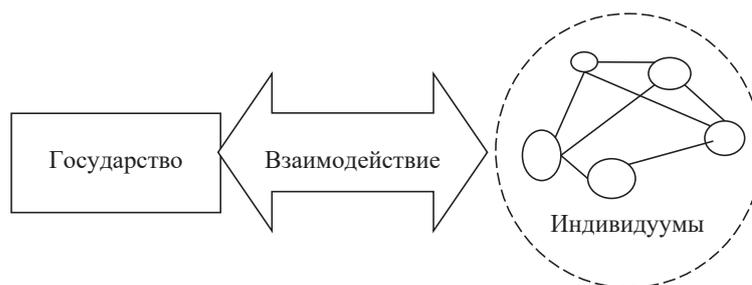


Рис. 2. Концепция «комплекс систем государство и индивидуум»

Примечание: разработано автором.

эволюции административно-территориального деления (АТД) [12], О. В. Шульгина — 6 этапов в XX веке [16], Р. Г. Данилко выделяет 4 этапа изменения АТД в XVIII — начале XXI в.¹ [2], то проблема АТР не нашла своего оптимального решения.

Значимое укрупнение начала XXI в. — это создание федеральных округов, которые де-юре не могут быть субъектами РФ, но де-факто являются над-субъектными АТО, поэтому ряд авторов говорят об административно-территориальных единицах нового типа [14; 15].

То есть в АТУ наряду с коллизией местного самоуправления, являющимся де-юре отделенным от государственного управления, но де-факто входящим в него² [19], существует коллизия федеральных округов, что создает определенные, пока «спящие», линии напряженности.

Возможно, федеральные округа — это зародыши укрупненной структуры АТД РФ, так как ряд исследователей видят вектор АТР, направленный

¹ Полагаем, что Р. Г. Данилко рассматривал данный временной диапазон, а не указанный в статье промежуток XVIII — начало XX в., так как он включил в свою периодизацию реформы В. В. Путина 2003—2008 гг. по укрупнению субъектов РФ.

² Отметим, что в процессе написания статьи была принята новая редакция Конституции, где в ч. 3 ст. 132 появилась конструкция единой системы публичной власти, в которую входят органы государственной власти и местного самоуправления, тем самым сделан первый шаг к устранению указанной коллизии.

на укрупнение АТО. Например, по О. В. Шульгиной, Россия находится в начале цикла укрупнения системы АТД [16. С. 46].

Ученые выделяют цикличность укрупнения/разукрупнения административно-территориального деления [12; 16; 17], при этом С. И. Евдокимов отмечает, что этапы укрупнения и разукрупнения разделяются длительными фазами устойчивого равновесия [3. С. 27].

Построим процессную модель АТУ РФ (рис. 3). С возникновения РФ проведено четыре АТР:

- *Первая АТР* де-юре началась в 1993 г., после принятия Конституции РФ, согласно которой была создана двухуровневая система государственной власти и выделено местное самоуправление.³ То есть была создана трехуровневая система АТУ.

³ Несмотря на прямое действие Конституции, местное самоуправление де-факто началась с 1995 г., с момента принятия федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», реально первые шаги местного самоуправления относятся к 1997 г. Предтечами юридического выделения местного самоуправления из системы государственной власти были Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства» (1990) и Закон РСФСР «О местном самоуправлении» (1991). Введение местного самоуправления, вызвавшее хаотизацию управленческих процессов, было политическим решением, подорвавшим основу левых политических сил, а не способом оптимизировать АТУ.

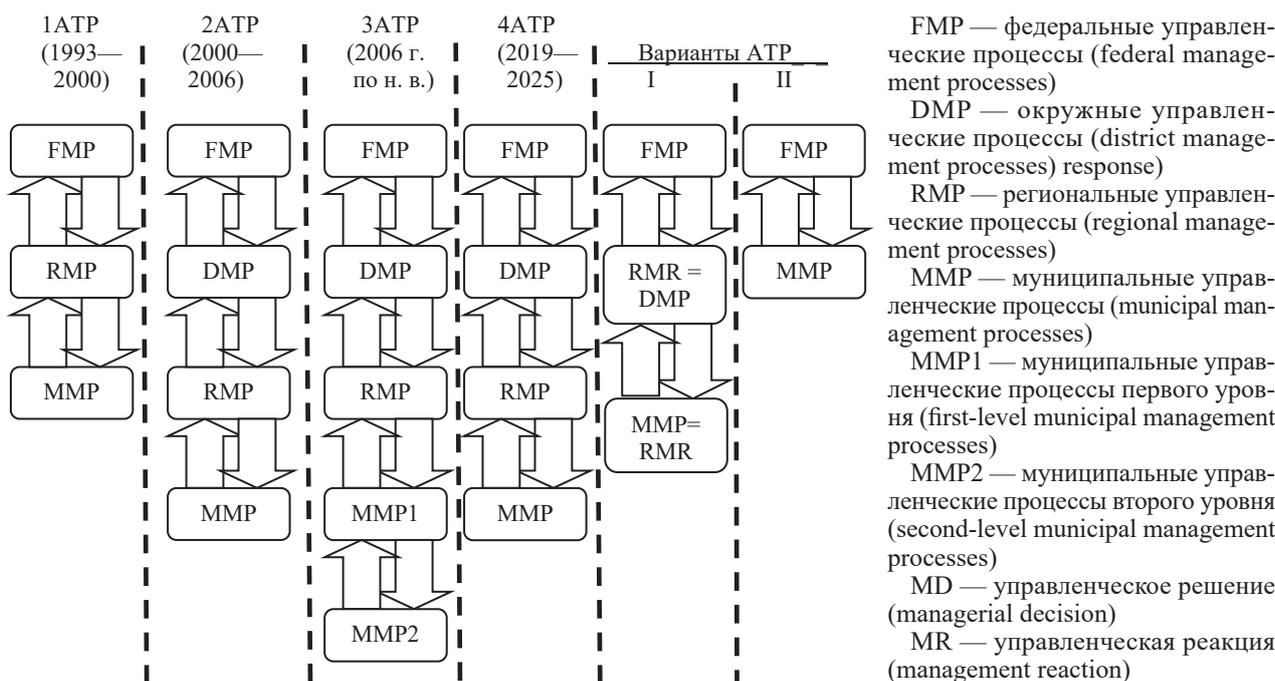


Рис. 3. Процессная модель административно-территориального управления РФ

Примечание: разработано автором.

Раздельные государственная власть и местное самоуправление пришли вместо единой системы советов народных депутатов, которая являлась государственной властью снизу доверху.

Де-юре предполагалась обособленность местного самоуправления от государственной власти, де-факто местное самоуправление стало частью государственной власти, но вместо эффективной системы народных депутатов появились неработоспособное местное самоуправление и проблемная связка между государственной властью и местным самоуправлением с регуляторными и управленческими разрывами, порождающие правовую эрозию.

Неэффективность местного самоуправления — это даже не неудачная трансдукция западного опыта муниципального управления, а отсутствие финансовой базы.

Местное самоуправление и субъекты РФ поставлены в финансовую зависимость от федерального центра.

Финансовая недостаточность субъектов РФ, созданная бюджетным процессом для удержания субъектов РФ под российским суверенитетом, является одним из малочисленных факторов единства РФ.

Финансовая недостаточность регионов, являющаяся, с позиции субъектов РФ, «несправедливой», вынуждает их поддерживать территориальную целостность Российского государства¹.

Но данный фактор может быть аннулирован смысловым фактором в случае появления у национального образования отдельной, собственной национальной идеи при соответствующей финансовой подпитке.

Если фактор финансовой недостаточности эффективен для Федерации в отношении субъектов РФ, то в отношении местного самоуправления он губителен — и для Российского государства, и для местного самоуправления.

Выделим два варианта решения коллизии местного самоуправления:

— возврат к советской системе советов народных депутатов с учетом современных реалий и, если необходимо, — в новой терминологической упаковке, что позволит создать непротиворечивую систему АТУ РФ;

— создание финансовой основы муниципалитетов через перераспределение бюджетных отношений, особенно доходной части, что позволит создать дееспособное местное самоуправление.

¹ Следует помнить генезис Российского государства, возникшего на основе умения московских князей управлять финансовыми потоками и перехватывать их.

Осуществление данного варианта осложнено реформой бюджетного процесса, что может негативно сказаться на российской государственности.

• *Вторая АТР*, связанная с созданием федеральных округов, была мерой вынужденной и системно верным решением, так как создание надсубъектного уровня управления позволило соблюсти предел (норму) управляемости, иначе 89 субъектов РФ, являвшиеся объектами управления для федерального уровня власти, разорвали бы РФ по системным причинам, так как оптимальное количество объектов управления — в среднем семь. Например, Б. Б. Родоман, опираясь на сетку классических экономических районов, считает оптимально кратным числом субъектов РФ от 9 до 12 [9].

Создание федеральных округов ввело российское пространство в рамки управляемости по количеству объектов управления, что позволило прекратить парад суверенитетов.

Была сформирована четырехуровневая система управления.

С позиций системного подхода, максимально возможное количество уровней управления для оптимального функционирования системы — три. Увеличение уровней управления более трех приводит к неуправляемости всей системы, а не к неуправляемости системы в части превышения указанного количества уровней.

Решение проблемы управляемости по количеству объектов управления повлекло проблему неуправляемости по количеству уровней управления. То есть распад РФ по системным причинам отодвинут на время.

• *Третья АТР* ввела два уровня муниципального самоуправления, чем еще больше хаотизировала нижний уровень АТУ, так как:

— усугубила проблему превышения уровней управления;

— реформа, преследуя цель более широкого вовлечения общества в управление государством, оказалась неэффективной из-за отсутствия финансовой базы самоуправления.

Была создана пятиуровневая система управления.

• *Четвертая АТР* направлена на уменьшение количества уровней управления до четырех посредством объединения и/или поглощения муниципальным самоуправлением первого уровня муниципального самоуправления второго уровня, то есть на возврат из состояния 3-й АТР в состояние 2-й АТР.

Из анализа процессной модели АТУ РФ (см. рис. 3) можно выделить следующие проблемы, ведущие к разрушению РФ:

— превышение уровней управления над максимально возможным;

— недееспособность местного самоуправления, как низового уровня территориального управления;

Отдельная проблема — определение принципа построения управляемой территории, в том числе отграничивание управляемых территорий.

Выделим способы формирования управляемой территории и АТД:

— *Исторический (естественно-исторический)* [8] — управляемые территории формировались в процессе исторического развития через объединение (войны, браки и т. д.) уже существующих управляемых территорий, то есть административные границы регионов повторяют государственные границы бывших суверенных образований, вошедших в данное государство. Данный способ самый распространенный, но неэффективный, так как создает барьеры в формировании оптимальной пространственной структуры общественных отношений.

— *Экономический* — через выделение управляемых территорий, внутренне связанных определенной территорией, специализацией, постоянными экономическими отношениями. Данный способ был предложен русскими учеными в XIX в. и осуществлен в советское время через создание десяти экономических районов (которые могли заменить существовавшие АТО), основанных на национальных принципах. В настоящее время экономические районы (макрорегионы), используются в статистических исследованиях, то есть стали способом статистической сортировки данных по территориальному признаку.

По Б. Б. Родоману, экономические районы — наилучшие единицы в качестве субъектов Федерации¹ [9].

— *Административно-картографический* — управляемые территории формируются на основе географических координат по кратчайшему расстоянию между крайними точками по широте и долготе, например штаты США.

— *Национальный*, когда управляемые территории формируются по национальному признаку. Данный способ был применен в СССР, что вместе с историческим способом привело к причудливым границам регионов и торможению развития СССР.

Считается, что этот способ АТД «взорвал» СССР, но он был одним из факторов, а не решающим.

¹ Концепция экономических районов является конкурентом концепции федеральных округов.

Подтверждение данного тезиса — несостоявшаяся суверенизация АТО в РФ конца XX в., когда наряду с национальными республиками полный суверенитет хотели обрести безнациональные (не декларирующие приоритет коренной национальности) области, например Уральская Республика.

Советская политика примата отдельных национальностей на некоторых территориях, по М. В. Тенсину [13], была основой неотрибализма (неотрибализма), позволяющего получить весомые преимущества титульным национальностям, что является мягкой формой нацизма. Попытка заморозки ассимиляционных процессов этногенеза путем предоставления экономического основания для диссимиляционных процессов по национальному признаку противоречит обществу развитию².

Национальный сепаратизм становится весомым при наличии экономических возможностей, только самодостаточные регионы могут обрести полный суверенитет, то есть национализм — это интегральный фактор, синергетизирующий и динамизирующий иные факторы и придающий смысл центростремительным тенденциям.

Национальный принцип формирования управляемых территорий не является изобретением большевиков и применялся в Российской империи. Например, А. Ю. Саран выделяет семь управляемых территорий, основанных на национальном принципе [11]. Добавим к данному перечню черту оседлости.

— *Агломерационный* — управляемая территория формируется относительно экономически максимизированной пространственной точки или экономически максимизированного пространства. Данный способ рассматривается государственной властью РФ как наиболее перспективный. В настоящее время не имеет юридического оформления и теоретически находится в процессе разработки. Применение этого способа, особенно при неуправляемых агломерационных процессах, приведет к экономическому и социальному опустыниванию и катастрофическому обвалу общественных отношений более чем на 99 % территории РФ, за чем на этих территориях последует цивилизационное замещение иными государствами и этносами.

² На наш взгляд, национальные вопросы должны быть переведены из политической плоскости в культурную, что вполне соответствует Конституции РФ. Должно быть культурное самоопределение национальностей, а не политическое.

Эти принципы не подразумевают особого значения экологических ограничений (в условиях критического антропогенного воздействия¹), которые нужно учитывать в вопросах отграничивания управляемой территории.

— Способом, учитывающим экологические факторы, может быть *гидролого-климатический* принцип, являющийся комбинацией следующих принципов:

1) гидрологический принцип — управляемая территория, выделяется на основе бассейновых округов; например, Министерство природных ресурсов РФ в 2007 г. выделило 20 бассейнов [7], к которым следует прибавить бассейновый округ Крыма;

2) принцип климатического зонирования — управляемая территория определяется на основе климатических зон.

Рассмотрим предлагаемые варианты АТР.

На рис. 3 отображены два оптимальных на настоящий момент, с позиции автора, варианты АТР.

В анализе данных вариантов используем следующий концептуальный понятийный аппарат, формирующий условия АТР:

- Коммуникационная доступность, представляющая собой эффективное расстояние общественных процессов [19]. Автор разбил коммуникационную доступность на ряд видов [21], из которых будут использоваться два:

1) управленческая коммуникационная доступность — эффективное расстояние управленческих процессов. В контексте информатизма безгранична в рамках земного социума. Управленческая коммуникационная доступность является управленческим измерением АТР;

2) сельскохозяйственная коммуникационная доступность — эффективное расстояние сельскохозяйственной деятельности. В настоящее время с развитием производительных сил, транспортной инфраструктуры предел сельскохозяйственной коммуникационной доступности для европейской части РФ, по авторским исследованиям, равен 60 км. Сельскохозяйственная коммуникационная доступность является базовым элементом построения АТО и пространственным измерением АТР, с шагом построения управляемых территорий, кратным 1 : 6, то есть низовое управление

территорий может охватывать территорию диаметром 360 км. Размер муниципального округа (района) может быть равен размеру субъекта РФ на европейской части страны.

Расширение коммуникационной доступности ведет к расширению АТО. Концепция коммуникационной доступности является основой пространственной переконфигурации АТР.

В цифровом мире возник разрыв между управленческой коммуникационной доступностью и сельскохозяйственной коммуникационной доступностью, что порождает ряд проблем.

- Уровневое соответствие управленческих процессов, когда уровню управления должны соответствовать определенные управленческие процессы. Автор выделил три уровня соответствия управленческих процессов [20. С. 9]:

1) федеральный уровень с федеральными управленческими процессами, относимыми и применимыми на всей территории страны. Например, вопросы образования и здравоохранения, отданные на откуп субъектам РФ и местной власти, являются федеральными управленческими процессами и должны осуществляться на федеральном уровне;

2) региональный уровень с региональными управленческими процессами, относимыми и применимыми только на территории субъекта РФ;

3) муниципальный уровень с муниципальными управленческими процессами, относимыми и применимыми только на территории муниципального образования.

Управленческие процессы, касающиеся национальных вопросов, должны быть перенесены с регионального уровня на муниципальный².

Критерий отнесения управленческого процесса к тому или иному уровню управления — пространственный охват управленческого процесса. Например, если управленческий процесс охватывает (может охватить) федеральный уровень, то это федеральный управленческий процесс и должен быть отнесен к компетенции федеральной власти без изъятий. На уровне соответствии управленческих процессов основана функциональная переконфигурация АТУ.

¹ Правда, пандемия COVID-19 показала, что Природа в кратчайшие сроки восстанавливает экологический баланс при отсутствии или минимизации человеческого воздействия, следовательно, критичность антропогенного воздействия на биосферу переоценена.

² Большинство титульных народов национальных республик локализованы на территориях меньше, чем территория национальных республик. Тем самым создается незаконная и искусственная предпосылка территориального расширения титульных народов в ущерб другим этносам данных республик.

Концепция недостаточности (неполного суверенитета).

Основной посыл концепции: люди объединяются в социальные группы в случае, если выгода от данного объединения превышает выгоды от отдельного существования. Верно и обратное: если выгода от отдельного существования превышает выгоду от выгоды вхождения в группу, данная группа неизбежно распадается.

Основу любого объединения составляет недостаточность в каком-либо факторе общественных отношений, восполняемая за счет объединения.

Чтобы сохранить целостность РФ, у АТО должна быть недостаточность, покрываемая только в рамках РФ. АТО должно быть выгодно нахождение в рамках РФ, а не в рамках отдельного существования.

Экономическая и иная неполнота (слабость, недостаточность) АТО порождает силу и неразделимость всего государства через выгоду АТО от нахождения в данном государстве.

Тем самым полным суверенитетом, понимаемым как контроль над всеми общественными отношениями на всей территории, должна обладать РФ.

Регионы должны обладать неполным суверенитетом, то есть могут контролировать некоторые общественные отношения, присущие только данным регионам.

Концепция антифрактального построения АТО, когда нижестоящие уровни АТО нетождественны по контролируемым общественным отношениям вышестоящим АТО.

Концепция антифрактальности АТУ, когда у каждого управленческого процесса формируется своя управляемая территория, не совпадающая с управляемыми территориями других управленческих процессов.

Данные концепции порождают ситуацию, когда все зависит от всех¹.

Вся система СССР строилась на фрактальном основании, когда нижестоящие АТО, будучи изоморфными, являлись клонами вышестоящих и спящими «зернами» суверенитетов².

¹ Фрактальный принцип построения социальных систем — основа гоббсовской концепции «войны всех против всех». Антифрактальный принцип построения социальных систем является основой концепции «все зависит от всех», которую еще необходимо разработать.

² Данный тезис подтверждается бескровным распадом СССР. Разрушение антифрактальной структуры (системы) приводит к гибели всей структуры (системы), так как субструктуры (субсистемы) антифрактальны и могут существовать только в рамках антифракталь-

РФ повторяет фатальную ошибку СССР, переняв фрактальную административно-территориальную структуру при этом усугубив ее отказом от смысловой, идейной, связности³.

Фрактальное построение АТО, а не национальный принцип формирования АТО — основной фактор разрушения СССР. Как только отдельные республики СССР, имея полный контроль над общественными отношениями на своей территории, обрели (или, как им казалось, обрели) самодостаточный базис общественных отношений, вопрос их отделения стал вопросом времени.

Фрактальность АТО повлекла за собой фрактальность АТУ, когда весь объем управленческих процессов, за некоторым изъятием, повторялся на нижестоящих уровнях.

Концепция единой цифровой управленческой платформы, являющейся краеугольным условием АТР. Эффективная цифровизация управленческих процессов, формализованная в единой цифровой управленческой платформе, может:

- снизить количество передаточных звеньев управления;

- уменьшить количество проявлений деформации менеджмента;

- ускорить управленческие процессы.

Единое цифровое пространство позволит построить эффективную и конкурентоспособную организационную структуру АТО.

Исходя из вышеизложенного, разделим проблему АТР на две взаимосвязанные подзадачи:

- определение управляемой территории;

- управление территорией.

В отношении определения управляемой территории преобладающей точкой зрения является увеличение ее размеров.

Такой же вывод вытекает и из-за расширения управленческой коммуникационной доступности.

Разрушение фрактальной системы приводит к тому, что фрактальные подсистемы становятся фрактальными системами. Социально-экономическая фрактальность распространялась на микроэкономические субъекты, поскольку советские предприятия напоминали «мини-государства», основанные на принципе самообеспечения, — имели в своем составе как непосредственно экономические структуры, так и социальные, вплоть до производственных предприятий, до подсобных хозяйств. В настоящее время предприятия стали антифрактальными, соответственно, современная экономическая система прочнее, чем советская, так как все зависит от всех.

³ Фрактальный принцип построения разноуровневых АТО в современном мире в той или иной мере является преобладающим.

Возможности управления территорией позволяют увеличить управляемую территорию, но это может быть эффективным для страны только при использовании указанных выше концепций.

В ином случае будут сформированы АТО, способные обрести полный суверенитет, так как при их укрупнении, например, до размеров федеральных округов будут созданы все условия такого шага. И даже финансовый поводок над ними не спасет РФ от разрушения, так как перехват финансовых потоков на большой контролируемой территории, особенно насыщенной центрами генерации доходов, вопрос технологии и времени, и в современных цифровых условиях может произойти мгновенно.

Нужно применить отличный от существующих, принцип отграничивания — например, гидролого-климатический принцип формирования управляемых территорий.

В отношении управления территорией нужно применить:

— уровневое соответствие процессов управления, когда федеральные процессы осуществляются Федерацией, а не передаются нижестоящим АТО;

— антифрактальность АТУ.

Первый вариант АТР (см. рис. 3) предполагает создание (возврат) трехуровневой системы АТУ, чем восстанавливается системная стабильность по количеству уровней управления¹.

В данном случае оптимальны следующие варианты АТР:

— субъекты РФ становятся муниципальными округами, федеральные округа становятся субъектами РФ, существующее местное самоуправление территориально ликвидируется;

— субъекты РФ ликвидируются, федеральные округа становятся субъектами РФ, существующее местные самоуправления территориально увели-

¹ На наш взгляд, региональный уровень управления и даже муниципальный, являющиеся передаточными механизмами между государством и народом, в условиях информатизации излишни. Технологические возможности информатизации создали предпосылки для осуществления АТУ с одного уровня.

чивают свои размеры до размеров существующих субъектов европейской части РФ.

По второму варианту АТР (см. рис. 3) создается система АТУ из двух уровней: федерального и местного самоуправления² [22] — при сохранении существующих размеров муниципальных субъектов.

Предел количества объектов управления для федерального уровня в отношении местного самоуправления может быть обойден через использование цифровых технологий. В данном варианте АТР отпадает возможный сепаратизм, так как муниципалитеты по их размерам объективно не могут иметь полный суверенитет в силу их локальности и недостаточности контроля над многими общественными отношениями.

При таком варианте АТР необходим пересмотр бюджетного процесса, так как муниципалитеты могут быть финансово самодостаточными без риска осуществимого сепаратизма, так как они нацелены на решение локальных задач и неспособны охватить региональный уровень.

Так сформируется дееспособное местное самоуправление, которое станет основой и опорой государства Российского.

Предложенные реформы эффективны при соблюдении условий концепций, изложенных выше.

Но без формирования цифровых компетенций индивидуумов, составляющих основу государства и народа, АТР бесполезна и, скорее всего, будет вредна, поскольку при наличии эффективного инструмента неумение пользоваться им можно приравнять в лучшем случае к отсутствию одного.

Необходима общенациональная программа ликцифбиза (ликвидации цифровой безграмотности), которая системно сформирует цифровую культуру взаимодействия, в том числе цифровую управленческую культуру. Сейчас цифровая культура, на первый взгляд, формируется стихийно, но в действительности под влиянием внешних акторов, у которых свои интересы.

² В данном контексте введение в АТУ федеральных территорий является первым шагом к устранению регионального уровня АТУ.

Список литературы

1. Акофф Р., Эмери Ф. О целеустремленных системах / под ред. И. А. Ушакова. М.: Совет. радио, 1974. 272 с.
2. Данилко Р. Г. Анализ динамики концепций территориально-административного деления государства // Региональная экономика: теория и практика. 2013. № 45. С. 29—37.
3. Евдокимов С. И. Административно-территориальные преобразования в России: оценка исторического опыта // Псковский регионологический журнал. 2010. № 10. С. 23—28.

4. Емельянова Н. Н. Опыт индийского муниципализма и его значение для современной России // *Власть*. 2009. № 11. С. 130—133.
5. Крысенкова Н. Б. Организация системы децентрализованного управления в Индии по территориальному принципу // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2018. № 3 (70). С. 87—93.
6. Мочалов А. Н. Территориальное устройство Индии в условиях этнокультурного многообразия // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2017. № 5 (66). С. 62—68.
7. Приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 11 октября 2007 года № 265 «Об утверждении границ бассейновых округов». URL: <http://docs.cntd.ru/document/902068761> (дата обращения 22.05.2020).
8. Пятилетний план народно-хозяйственного строительства СССР. Т. 3. Районный разрез плана. 3-е изд. М.: Плановое хоз-во, 1930. URL: <http://istmat.info/node/44454> (дата обращения: 07.02.2019).
9. Родоман Б. Б. Сколько субъектов нужно федерации? // *Отечественные записки*. 2004. № 2 (17).
10. Россия и русский двор в первой половине XVIII века. Записки и замечания гр. Эрнста Миниха. СПб.: Рус. старина, 1891.
11. Саран А. Ю. Исторический опыт административно-территориального деления и реформа 1923—1934 гг. в СССР // *Вестник государственного и муниципального управления*. 2018. № 1 (27). С. 34—45.
12. Тархов С. А. Изменение административно-территориального деления России за последние 300 лет // *География*. Первое сентября. 2001. № 15.
13. Тенсин М. В. Феномен «неотрибализма» в контексте современной этнополитической жизни (конец XX — начало XXI в.): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Ижевск, 2006.
14. Черкасов К. В. Федеральные округа: сущность и место в территориальном устройстве России // *Государство и право*. 2008. № 12.
15. Федорец М. Н. Федеральные округа: значимость и роль в государственно-территориальном устройстве Российской Федерации // *Государство и право*. 2018. № 10. С. 139.
16. Шульгина О. В. Особенности, этапы и факторы формирования административно-территориального деления России // *Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование*. 2009. Т. 2, № 5. С. 38—48.
17. Шульгина О. В. Российская Федерация: исторический опыт административно-территориального деления в XX веке // *Россия и современный мир*. 2008. № 1 (58). С. 145—155.
18. Штатаина М. А. Административные реформы в Индии // *Труды Института государства и права Российской академии наук*. 2019. Т. 14, № 1. С. 166—190.
19. Ямилов Р. М. Административно-территориальная реформа: базовое соответствие территориального управления и управляемой территории // *Известия высших учебных заведений. Сер.: Экономика, финансы и управление производством*. 2019. № 3 (41). С. 45—51.
20. Ямилов Р. М. Пространственная деформация управленческого процесса (на примере Удмуртской Республики) // *Региональная экономика и управление: электрон. науч. журн*. 2016. № 4 (48).
21. Ямилов Р. М. Комплексный экономический субъект: генезис структурных преобразований // *Вестник Удмуртского университета. Сер.: Экономика и право*. 2016. Т. 26, № 5. С. 73—82.
22. Ямилов Р. М. Менеджмент деформаций: макросистемный подход методологии изучения отклонений и искажений управленческого процесса // *Гуманитарные научные исследования*. 2016. № 10.
23. Atherton W. A. Pioneers. Konrad Zuse: Inventor of the first successful computer // *Electronics and Wireless World*. N. Y.: Reed Business Publ., 1989. Vol. 95, no. 1641.
24. Castells M. The Rise of the Network Society // *The Information Age: Economy, Society and Culture*. 1996. Vol. I.
25. Nassim Taleb Says ‘White Swan’ Coronavirus Pandemic Was Preventable. URL: <https://www.bloomberg.com/news/videos/2020-03-30/nassim-taleb-says-white-swan-coronavirus-pandemic-was-preventable-video?s-ref=kNX4EXaz> (дата обращения 22.05.2020).
26. Rojas R., Bauer F. L., Rojas R. Die Rechenmaschinen von Konrad Zuse. Berlin: Springer, 1998. Bd. VII. 221 S.
27. Zuse K. Der Computer: Mein Lebenswerk. Berlin; Heidelberg: Springer, 1984. 231 S.

Сведения об авторе

Ямилов Рамиль Могатович — кандидат экономических наук, доцент кафедры «Экономика и гуманитарные науки» Сарапульского политехнического института (филиал) Ижевского государственного технического университета им. М. Т. Калашникова, Сарапул, Россия. jaramo@mail.ru

Bulletin of Chelyabinsk State University.

2021. № 3 (449). *Economic Sciences. Iss. 72. Pp. 35—46.*

ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL REFORM: CONCEPTUAL FOUNDATIONS FOR THE RECONFIGURATION OF THE RUSSIAN SPACE

R. M. Yamilov

Sarapul Polytechnic Institute (branch) of M. T. Kalashnikov Izhevsk State Technical University, Sarapul, Russia.
jaramo@mail.ru

The reasons for the upcoming administrative-territorial reform are considered. The principles of administrative-territorial division are systematized and critically considered. The national principle of administrative-territorial division is critically analyzed. The hydrological and climatic principle of administrative-territorial division is proposed. The periodization of administrative-territorial reforms since the emergence of the Russian Federation is proposed. The conditions and basis of administrative-territorial reform on the basis of concepts: communication accessibility, level of compliance management processes, failure (incomplete sovereignty), antifractal of the administrative-territorial formations and antiplatelet administrative-territorial control, digital single management platform. The concept of antifractality of administrative-territorial education and administrative-territorial administration is developed. Two variants of administrative-territorial reform are considered. The necessity of liquidation of the existing subjects of the Russian Federation is shown.

Keywords: *administrative-territorial formation, administrative-territorial reform, administrative-territorial management, communication accessibility.*

References

1. Akoff R., Emeri F. (1974) O celeustremlennyh sistemah [On purposeful systems]. 272 p. [in Russ.].
2. Danilko R. G. (2013) *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika*, no. 45, pp. 29—37 [in Russ.].
3. Evdokimov S. I. (2010) *Pskovskij regionologicheskij zhurnal*, no. 10, pp. 23—28 [in Russ.].
4. Emel'yanova N.N. (2009) *Vlast'*, no. 11, pp. 130—133 [in Russ.].
5. Krysenkova N. B. (2018) *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya*, no. 3 (70), pp. 87—93 [in Russ.].
6. Mochalov A. N. (2017) *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya*, no. 5 (66), pp. 62—68 [in Russ.].
7. Prikaz Ministerstva prirodnih resursov Rossijskoj Federacii ot 11 oktyabrya 2007 goda № 265 “Ob utverzhdenii granic bassejnovykh okrugov” [On the approval of the boundaries of basin districts]. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/902068761>, accessed 22.05.2020 [in Russ.].
8. Pyatiletnij plan narodno-hozyajstvennogo stroitel'stva SSSR. Rajonnyj razrez plana [Five-year plan for the national economic development of the USSR], vol. 3. Available at: <http://istmat.info/node/44454>, accessed 07.02.2019 [in Russ.].
9. Rodoman B. B. (2004) *Otechestvennye zapiski*, no. 2 (17) [in Russ.].
10. Rossiya i russkij dvor v pervoj polovine XVIII veka. Zapiski i zamechaniya gr. Ernsta Miniha [Russia and the Russian court in the first half of the 18th century. Notes and remarks gr. Ernst Minich]. St. Petersburg, Russkaya starina. 265 p. [in Russ.].
11. Saran A. Yu. (2018) *Vestnik gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya*, no. 1 (27), pp. 34—45 [in Russ.].
12. Tarhov S. A. (2001) *Geografiya. Pervoe sentyabrya*, no. 15 [in Russ.].

13. Tensin M. V. (2006) Fenomen “neotribalizma” v kontekste sovremennoj etnopoliticheskoj zhizni (konec XX — nachalo XXI v.) [The phenomenon of “neotribalism” in the context of modern ethnopolitical life (late XX — early XXI cent.). Abstract of thesis]. Izhevsk [in Russ.].
14. Cherkasov K. V. (2008) *Gosudarstvo i pravo*, no. 12 [in Russ.].
15. Fedorec M. N. (2018) *Gosudarstvo i pravo*, no. 10 [in Russ.].
16. Shul’gina O.V. (2009) *Problemnyj analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie*, vol. 2, no. 5, pp. 38—48 [in Russ.].
17. Shul’gina O. V. (2008) *Rossiya i sovremennyy mir*, no. 1 (58), pp. 145—155 [in Russ.].
18. Shtatina M. A. (2019) *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossijskoj akademii nauk*, vol. 14, no. 1, pp. 166—190 [in Russ.].
19. Yamilov R. M. (2019) *Izvestiya vysshih uchebnyh zavedenij. Seriya: Ekonomika, finansy i upravlenie proizvodstvom*, no. 3 (41), pp. 45—51 [in Russ.].
20. Yamilov R. M. (2016) *Regional’naya ekonomika i upravlenie: elektronnyj nauchnyj zhurnal*, no. 4 (48) [in Russ.].
21. Yamilov R. M. (2016) *Vestnik Udmurtskogo universiteta. Seriya Ekonomika i parvo*, vol. 26, no. 5, pp. 73—82 [in Russ.].
22. Yamilov R. M. (2016) *Gumanitarnye nauchnye issledovaniya*, no. 10 [in Russ.].
23. Atherton W. A. (1989) *Electronics and Wireless World*. N.Y.: Reed Business Publ., vol. 95, no. 1641.
24. Castells M. (1996) *The Information Age: Economy, Society and Culture*, vol. I.
25. Nassim Taleb Says ‘White Swan’ Coronavirus Pandemic Was Preventable. Available at: <https://www.bloomberg.com/news/videos/2020-03-30/nassim-taleb-says-white-swan-coronavirus-pandemic-was-preventable-video?sref=kNX4EXaz>, accessed 22.05.2020.
26. Rojas R., Bauer F. L., Rojas R. (1998) *Die Rechenmaschinen von Konrad Zuse*. Berlin: Springer, Bd. VII. 221 S.
27. Zuse K. (1984) *Der Computer: Mein Lebenswerk*. Berlin Heidelberg, Springer. 231 S.