

- до 2025 года». [Электронный ресурс]: <https://www.http://government.ru/docs/35733/>.
11. Общероссийский классификатор видов экономической деятельности (ОКВЭД 2) - ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2). Утвержден и введен в действие Приказом Росстандарта от 31.01.2014 N 14-ст. (ред. от 20.02.2019).
  12. Тумин В.М., Егорова Н.Н., Костромин П.А. Устойчивое развитие территорий на рынке в условиях инновационной экономики [Текст] / В.М. Тумин, Н.Н. Егорова, П.А. Костромин // Известия ВУЗов. Серия: Экономика, финансы и управление производством. - 2018. - №1(35). – с. 21-28.
  13. Тумин В.М. О формировании эффективных управленческих решений по перспективному развитию территорий [Текст] / В.М. Тумин, В.В. Тумин, П.А. Костромин // Известия ВУЗов. Серия: Экономика, финансы и управление производством. - 2019. -№1(39). – с. 18-22.
  14. Егорова Н.Н. Формирование современной маркетинговой стратегии управления территорией с «моноэкономикой» [Текст]/ Н.Н. Егорова, Н.А. Заруба, В.М. Тумин // В сб.: Устойчивое развитие социально-экономических систем: наука и практика: материалы III международной научно-практической конференции; под ред. Ю.С. Руденко, Л.Г. Руденко. 2016. С.276 - 282.
  15. Васильев М.Г. Устойчивое развитие химических предприятий [Текст]: монография / М.Г. Васильев, В.М. Тумин, А.Г. Коряков. – М.: Издательский дом «НАУКОМ», 2012. – 348 с.
  16. Архипова Н.И. Сценарное исследование социально-экономических систем: синтез оптимальных сценариев [Текст] / Н.И. Архипова, В.В. Кульба, Д.А. Кононов //Вестник РГГУ. Серия: экономика, управление и право. – 2011. - №4 (66) - с. 58-85.

УДК [338.242]: 332.14; 339.137.2; 339.137.025; 631.1

#### **АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ РЕФОРМА: БАЗОВОЕ СООТВЕТСТВИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ И УПРАВЛЯЕМОЙ ТЕРРИТОРИИ**

*Ямилов Рамиль Могатович (jaramo@mail.ru)*

*ФГБОУ ВО «Ижевский государственный технический университет имени М.Т.Калашникова»*

Рассмотрена проблема административно-территориальной реформы с позиции соответствия территориального управления и управляемой территории, предложены методы оптимизации территориального управления и управляемой территории, предложена концепция общественно-коммуникационных формаций.

*Ключевые слова:* административно-территориальная реформа; пространственное развитие; пространственное управление территориальное управление, управляемая территория; коммуникационная доступность; агломерация; агломерационные процессы; сельскохозяйственные агломерационные процессы.

В наступившей эпохе информационализма по М. Кастельсу [1] (прим. автора – существуют и иные концепции, пытающиеся описывать складывающиеся общественные отношения) возникают многие проблемы, которые необходимо решать, например вопросы распределения управления и формирования управленческих структур на новых основаниях, вопрос размещения производительных сил и т. д.

Отметим, что в данный момент необходима глобальная ревизия гуманитарных наук, особенно в области экономических отношений, по причине того, что бытующие знания уже устарели и малоприменимы в новой общественной формации без соответствующей корректировки на основе масштабных научных исследований.

Одним из таких вопросов, требующих актуализации, является вопрос дальнейшего пространственного развития территорий в контексте управления, который будет рассматриваться в настоящей статье поскольку от успешного решения данного вопроса зависит не только формирование экономических отношений в

пространственном измерении, но формирование управления административно-территориальных образований, как основы суверенитета.

В стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года предусмотрены 12 макрорегионов (Приложение № 2) [2]. Тем самым показан тренд укрупнения территориальных образований РФ, который порождает необходимость административно-территориальной реформы в сторону укрупнения административно-территориальных образований.

Вопрос укрупнения регионов возник не раз, данную проблему пытались решить и в Российской Империи, и в СССР. Как показывает С. А. Тархов за укрупнением административных территорий неизбежно следовало их укрупнение с возвратом «в состояние, близкое к исходному, как более оптимальному» [3]. С. А. Тархов и ряд других ученых достаточно критически относятся к идее укрупнения регионов, считая, что укрупнение ведет к потере управ-

ляемости [3], к возможности замены сепаратизма небольших провинций на сепаратизм крупных, более самодостаточных административных единиц [4, с. 33], к расколу страны и экологическим проблемам [5] и т. д.

Для дальнейших рассуждений системно, с привлечением кибернетического подхода, рассмотрим следующую дуальную систему «территориальное управление - управляемая территория», где: территориальное управление (territorial administration) — совокупность управленческих процессов, привязанная и относимая к определенной территории, является субъектом управления. Необходимость введения данного термина вызвана тем, что исследователи, в основном, рассматривают территориальное управление, в узком смысле, как государственное управление административно-территориальным образованием

М. Д. Шарыгин в состав территориального управления включает субъект — административные органы управления и объект — административную территорию [6]. А. В. Усягин и М. К. Шишков контекстуально рассматривают территориальное управление с политологической точки зрения как этап развития политического управления [7].

В территориальное управление, в узком смысле, включим и муниципальное управление, де-юре отделенное от государственного управления, но де-факто представляющее собой первичный (базовый), низший уровень государственного управления.

Именно, несурзаца коллизии местного самоуправления де-факто и местного самоуправления де-юре, возникшая из-за буквальной трансдукции западного опыта формирования государственного управления, основанная на магдебургском праве, в свою очередь, развившееся на исторической траектории западных цивилизаций, отличной от траектории развития российской, изначально постулирует неэффективность существующего российского государственного управления.

Пора признать, что существующая заимствованная конструкция управления государством с разделением на государственное управление и муниципальное управление заведомо была обречена на провал и привела, в конечном счете, к якобы «неэффективности» местного самоуправления в российских условиях, хотя тысячелетняя история развития российских общин, показывает обратное. Сама история государственного развития России говорит о том, что Россия, как государство, в основном, собиралась на основе местного самоуправления. Соответственно, Россию можно уничтожить только через уничтожение местного самоуправления. Тем самым буквальное внедрение чужеродной управленческой матрицы привело и приводит к заведомому проигрышу России

цивилизационным конкурентам, для которых данная управленческая матрица естественна.

Следовательно, необходимо формирование иной, отличной от заимствованной, конструкции государственного управления с учетом накопленного исторического опыта, тем более само общественное развитие, связанное с цифровизацией всего и вся, создает прочный базис прямой демократии, которая была отодвинута в сторону в силу количественного и качественно усложнения социумов и общественных отношений. Данное усложнение повлекло за собой усложнение государственного управления. Главным негативным последствием исторического развития явилось возникновение системного управленческого разрыва между государством и народом, когда вместо одной целенаправленной социальной системы определенного социума появились две разноцелевые системы: государство и народ, конкурирующие в рамках данного социума с неизбежной конкуренцией по всем направлениям и постоянными конфликтами.

Территориальное управление, в широком смысле, касается и иных субъектов общественных отношений, например экономических субъектов, тем самым территориальное управление является пространственным аспектом управления любой социальной системы.

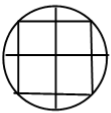
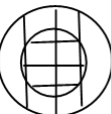

Отметим, что в настоящей статье, если это специально не оговорено, территориальное управление рассматривается в узком смысле, т. к. в данном случае можно построить простейшую, инвариантную, модель дуальной системы «территориальное управление - управляемая территория» (система (ТА;СТ)), которая применима и для территориального управления в широком смысле; управляемая территория (controlled territory) — пространственная локализация территориального управления, т. е. пространственное осуществление управленческих процессов, является объектом территориального управления.

Можно выделить следующие простейшие соответствия территориального управления и управляемой территории (табл. 1).

Неравновесные состояния (2) и (3) в силу системных причин стремятся к состоянию (1). Отметим, что состояние (2) достаточно стабильное по причине наличия «излишка» возможностей территориального управления и может существовать длительное время, в то время как состояние (3) крайне неустойчивое по причине недостаточности территориального управления, что ведет к сокращению управляемой территории. Историческим примером перехода состояния (3) в состояние (1) может служить отказ Российской Империи от Русской Америки. Тем самым отказ Российской Империи от Русской Америки является объективным.

Таблица 1

## Соответствие территориального управления и управляемой территории

Состояние	Формула	Рисунок	Краткое описание
Оптимально равновесное	$TA \cong CT$ (1)	 Рис. 1.	Территориальное управление соответствует управляемой территории:
Неравновесное по территории	$TA_0 > CT_0$ (2)	 Рис. 2.	Территориальное управление больше управляемой территории
Неравновесное по управлению	$TA_0 < CT_0$ (3)	 Рис. 3.	Территориальное управление меньше управляемой территории.

где  $TA$  – оптимальное территориальное управление;

$CT$  – оптимальная управляемая территория;

$TA_0$  – фактическое территориальное управление;

$CT_0$  – фактическая управляемая территория.



- фактическое территориальное управление;



- фактическая управляемая территория.

В настоящее время практически все социальные системы в развитой части мира находятся в состоянии (2), что будет показано в нижеследующих рассуждениях.

Таким образом, существует задача формирования эффективного территориального управления через приведение в соответствие территориального управления и управляемой территории.

Можно предложить следующие решения неравновесных состояний:

- для состояния (2):

- увеличение (дополнение) территории до оптимальных возможностей территориального управления, т. е.:

$$\begin{cases} TA_0 \cong CT = (CT_0 + CT_1) \\ CT_0 < CT \\ TA_0 = TA \end{cases} \quad (4)$$

где  $CT_1$  – разница между оптимальной управляемой территорией и фактической управляемой территорией,  $CT_1 = CT - CT_0$ . Для упрощения ситуации примем, что фактическое территориальное управление равно оптимальному территориальному управлению.

- ограничение и/или уменьшение территориального управления относительно существующей территории, т. е.:

$$\begin{cases} (TA_0 - TA_1) = TA \cong CT_0 \\ CT_0 = CT \\ TA_0 > TA \end{cases} \quad (5)$$

где  $TA_1$  – разница между фактическим территориальным управлением и оптимальным территориальным управлением,  $TA_1 = TA_0 - TA$ . Для упрощения ситуации примем, что фактическая управляемая территория равна оптимальной управляемой территории.

- одновременная балансировка территориального управления и управляемой территории при их отклонении от оптимальных значений.

$$\begin{cases} (TA_0 \mp TA_1) = TA \cong CT = (CT_0 \pm CT_1) \\ CT_0 \neq CT \\ TA_0 \neq TA \end{cases} \quad (6)$$

Решения для состояния (3) строятся аналогичным способом.

Другие варианты состояния дуальной системы ( $TA; CT$ ) и способы ее корректировки будут рассмотрены в последующих публикациях.

Следовательно, существуют следующие варианты приведения фактических состояний, выраженных (2), (3) к оптимальному состоянию (1):

- оптимизация территории через оптимизацию управляемой территории;
- оптимизация управления через оптимизацию территориального управления;
- комплексная оптимизация через одновременную оптимизацию управляемой территории и территориального управления.

В ходе рассуждений возникает вопрос измеримости оптимального состояния системы (СТ;ТА).

Основанием построения системы измерения системы (СТ;ТА), на наш взгляд, может служить коммуникационная доступность [8], представляющая для целей настоящей статьи эффективное расстояние общественных процессов, которая вполне измеримо, например, для сельскохозяйственных производственных процессов на Европейской части России изохронна коммуникационной доступности в настоящее время равна 60 км [9].

Данную величину примем как базовую, минимально оптимальную, величину, относительно которой определяется управляемая территория и строится территориальное управление, поскольку сельскохозяйственные производственные процессы неотделимы от земли, а любой общественный процесс, в свою очередь, имеет пространственное измерение.

В ходе практических исследований автором статьи территориального размещения сельских поселений Российской Империи на территории современной Удмуртской Республики установлено следующее соотношение коммуникационной доступности первичного уровня территориального управления к коммуникационной доступности сельскохозяйственного производственного процесса – 1:6. Оговоримся, что данное соотношение применимо к Европейской части России, для остальной части РФ выдвигается в качестве гипотезы, требующей дальнейших исследований, следовательно

$$ca_{plta} \approx 6ca_{app} \quad (7)$$

где  $ca_{plta}$  - коммуникационная доступность первичного уровня территориального управления (communication accessibility of the primary level of territorial administration);

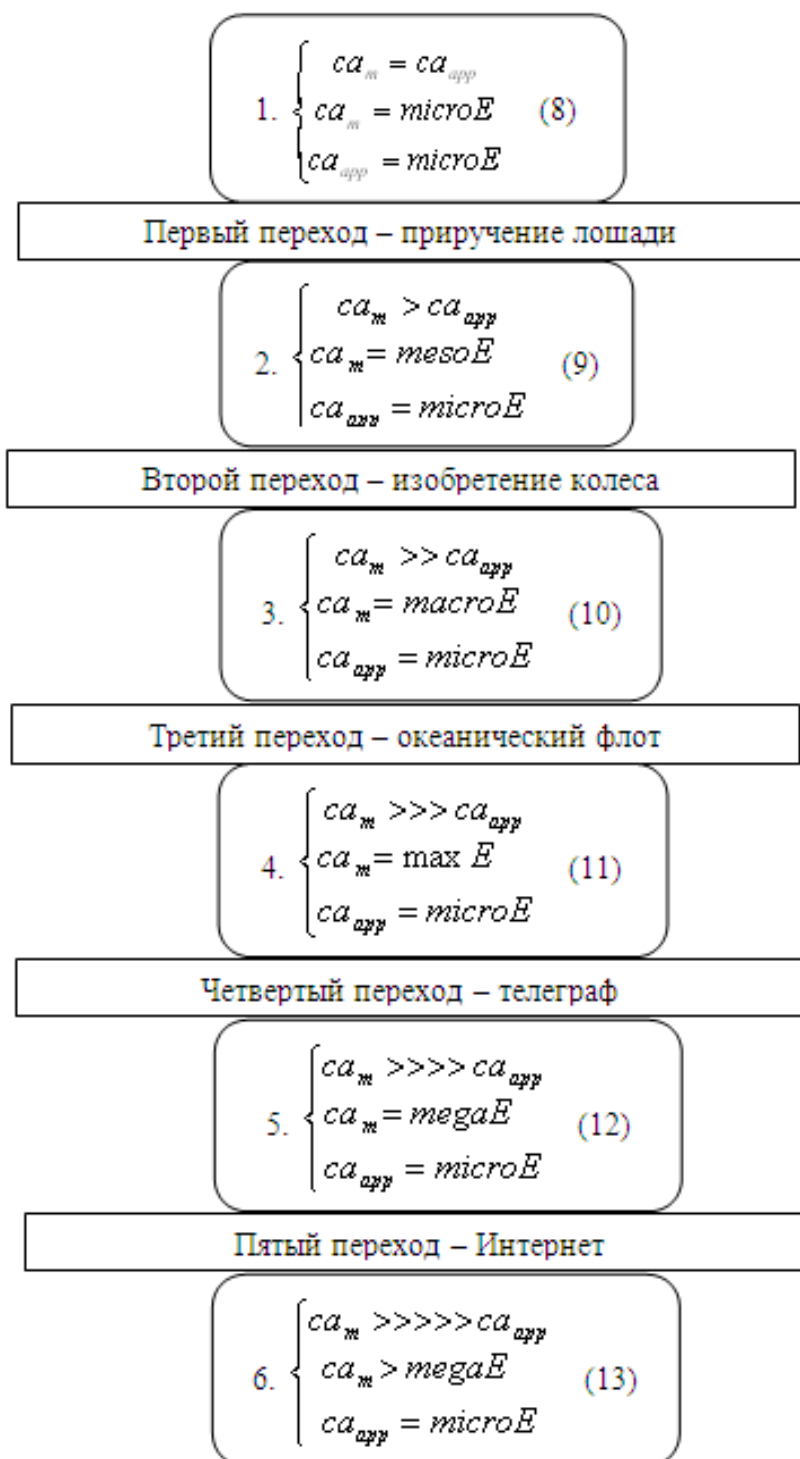
$ca_{app}$  - коммуникационная доступность сельскохозяйственного производственного процесса (communication accessibility of agricultural production process)

Тем самым, в современных условиях изохрона  $ca_{plta}$  равна 360 км. Следовательно, российский район может достигать размеров среднего российского региона, что подтверждает необходимость реформирования административно-территориальных образований, исходя из концепции коммуникационной доступности.

Отметим, что величина соотношения  $ca_{plta}/ca_{app}$ , характерная для времени Российской Империи взята по причине того, что низовое административно-территориальное образование (чаще всего уезд) Российской Империи по размерам соответствовало низовому административно-территориальному образованию (району) современной России, при этом система (ТА;СТ) низового административно-территориального образования Российской Империи была близка к формуле (1), а современная система (ТА;СТ) низового административно-территориального образования, в силу складывающихся общественных отношений, соответствует формуле (2). Данное несоответствие, в первую очередь, вызвано разрывом между коммуникационной доступностью сельскохозяйственного производственного процесса и управленческой коммуникационной доступности ( $ca_m$  - communication accessibility of management).

Отметим, что Х. Борха (J. Borja) и М. Кастельс в 1997 году считали, что новые информационные технологии позволяют соединять социальные процессы без учета расстояния, что в настоящее время, на наш взгляд, может быть верно для управленческой коммуникационной доступности. Но ошибочно для коммуникационной доступности сельскохозяйственного производственного процесса.

Упрощенно данный разрыв в исторической динамике и последствия такого разделения можно представить в виде концепции общественно-коммуникационных формаций, основанием которой является способ передачи (транспортировки) управленческого процесса, включающего в себя управленческое решение и управленческую реакцию (рис. 1), согласно которой общество прошло через следующие этапы развития.



**Рисунок 1. Концепция общественно-коммуникационных формаций**

где *microE* - микроэкономика (*microeconomics*);  
*mesoE* - мезоэкономика (*mesoeconomics*);  
*macroE* - макроэкономика (*macroeconomics*);  
*maxE* - максоэкономика (*maxoeconomics*);  
*megE* - мегаэкономика (*megaeconomics*).

Этап 1. Очаговые цивилизации. На первом этапе формировались локальные административно-территориальные образования, взаимодействие которых между собой практически

отсутствовало и происходило случайным образом — феномен очаговых цивилизаций. Коммуникационная доступность управления соответствовала возможностям пешего перехода. По

возможностям территориального управления такие образования соответствуют уровню микроэкономики.

Этап 2. Рассеянные цивилизации. Первым глобальным переходом явилось приручение лошади, позволившее резко расширить коммуникационную доступность управления, соответственно появляется взаимодействие кластеров административно-территориальных образований, вследствие чего возникает феномен рассеянных цивилизаций, представляющих собой кластеры цивилизаций, отделенных от других кластеров. Взаимоотношения кластеров цивилизаций друг с другом происходило по общему типу. По возможностям территориального управления кластеры цивилизаций соответствуют уровню мезоэкономики. На данном этапе возникает разрыв между территориальным управлением и управляемой территорией, который в дальнейшем до определенного этапа становится решающим фактором стабильности определенного административно-территориального образования.

Этап 3. Дисперсные цивилизации. Результатом второго глобального перехода, когда было изобретено колесо, произошел очередной скачок увеличения коммуникационной доступности управления, позволившие потенциально охватить определенному административно-территориальному образованию целый континент, что наглядно можно проиллюстрировать примером континентальных империй Евразии, тогда как империи Америки, не имеющие колеса, являлись рассеянными цивилизациями. Взаимоотношения между различными цивилизациями достаточно интенсивные, но без взаимопроникновения, по причине схожести взаимодействующих цивилизаций, что повлекло за собой традицию «огораживания» себя, вплоть до самоизоляции, дабы сохранить некоторые отличия от других для самоидентификации. «Огораживание» могло быть как государственным, так и культурным и т. д. Культурное «огораживание» и потенциальное желание огордиться забором суверенитета особенно типично для малых народов по причине боязни раствориться в чуждом цивилизационном массиве. По возможностям территориального управления такие образования соответствуют уровню макроэкономики.

Этап 4. Диффузные цивилизации. Возникновение океанического флота повлекло за собой формирование административно-территориальных образований с управленческим территориальным средовым разрывом, в данном случае океаническим разрывом. До этого момента административно-территориальные образования и цивилизации формировались на определенной литосферной плите, что влекло за собой схожесть таких цивилизаций по многим свойствам. Великие географические откры-

тия породили феномен «красного человека» - человека отличного от другого по многим свойствам, начиная от цвета кожи и заканчивая мышлением, показывающего возможность иных форм и способов существования цивилизаций. Взаимоотношения между различными цивилизациями - интенсивное. Возникает стабильное взаимопроникновение цивилизаций друг в друга по причине сильных отличий между ними, т. к. необходимость их взаимодействия привела к необходимости унифицированного изменения цивилизаций. Феномен «красного человека» явился спусковым триггером конвергенции цивилизаций и последующей глобализации. По возможностям территориального управления такие образования соответствуют уровню макроэкономики (уровню региональной экономики), представляющей собой промежуточный этап между макроэкономикой и мегаэкономикой.

Этап 5. Конвективные (конвергентные) цивилизации (цивилизации 3Т (телеграф, телефон, телевизор)). Открытие волновых способов передачи информации нивелировало управленческие территориальные средовые разрывы административно-территориальных образований и цивилизаций, а так же облегчило и интенсифицировало взаимопроникновение цивилизаций друг в друга. По возможностям территориального управления такие образования соответствуют уровню мегаэкономики.

Этап 6. Однородные цивилизации. Возникновение и развитие Интернета приводит к формированию однородных цивилизаций, тем самым формируется мировой кластер схожих административно-территориальных образований и цивилизаций. По возможностям территориального управления такие образования превышают уровень мегаэкономики и создают основу выхода за пределы Земли.

Другим основанием концепции общественно-коммуникационных формаций, может быть способ «упаковки» управленческого процесса, где:

- первый переход - устная упаковка управленческого процесса, когда управленческий процесс неотделим от индукторов управленческого процесса. Управленческий процесс задействует все каналы восприятия. Линия взаимодействия управленческого процесса: индуктор управленческого решения - индуктор управленческой реакции. Пространственный и темпоральный разрыв между управленческим решением и управленческой реакцией отсутствует, либо минимальный.

- второй переход - устная упаковка управленческого процесса, когда управленческий процесс отделяется от индукторов управленческого процесса через посредников-носителей управленческого решения и управленческой реакции. Управленческий процесс задействует все каналы восприятия по линии взаимодейст-

вия: индуктор управленческого решения – посредник управленческого решения (управленческой реакции) – индуктор управленческой реакции.

Появляется пространственный и темпоральный разрыв между управленческим решением и управленческой реакцией.

- третий переход – текстовая (письменная) упаковка управленческого процесса в материальный носитель информации, когда управленческий процесс отделился от индуктора управленческого процесса. Управленческий процесс задействует визуальный каналы восприятия, т. е. происходит упрощение упаковки управленческого процесса.

Линия взаимодействия управленческого процесса: индуктор управленческого решения – материальный носитель управленческого решения (управленческой реакции) – индуктор управленческой реакции. Разрыв между управленческим решением и управленческой реакцией увеличивается, следует отличать текстовое восприятие, предполагающее преобразование символов от визуального, которое воспринимает объект, как есть;

- четвертый переход – вариантная упаковка управленческого процесса, включающая в себя текстовую и/или аудиальную и/или визуальную способы упаковки, в нематериальный (волновой) носитель Линия взаимодействия управленческого процесса: индуктор управленческого решения – нематериальный носитель управленческого решения (управленческой реакции) – индуктор управленческой реакции... Управленческий процесс задействует визуальный и/или аудиальный каналы восприятия. Разрыв между управленческим решением и управленческой реакцией уменьшается;

- пятый переход - полиморфная упаковка управленческого процесса, включающая в себя текстовую, аудиальную, визуальную способы упаковки, в нематериальный (волновой) носитель Линия взаимодействия управленческого процесса: индуктор управленческого решения – нематериальный носитель управленческого решения (управленческой реакции) – индуктор управленческой реакции...

Пространственный и темпоральный разрыв между управленческим решением и управленческой реакцией отсутствует, либо минимальный, тем самым происходит возврат к первому переходу на более высоком технологическом развитии.

Как видно из рисунка 1 разрыв между  $ca_{app}$  и  $ca_m$  увеличивается, что влияет на стабильность и эффективность территориального управления в целом, т. к. существующая парадигма территориального управления уже не соответствует сложившейся реальности.

Таким образом, исходя из концепции коммуникационной доступности, необходима ад-

министративно-территориальная реформа, при этом основным элементом построения эффективной системы управления административно-территориальными образованиями на базовом уровне (уровне местного самоуправления) является эффективное сочетание территориального управления и управляемой территории с учетом вышеизложенных положений.

### Литература

1. Castells M. The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture, Vol. I. Cambridge, MA; Oxford, UK: Blackwell. 1996.
2. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 N 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: <http://government.ru/docs/35733/> (дата обращения: 07.02.2019).
3. Тархов С.А. Историческая эволюция административно-территориального и политического деления России (Полностью статья опубликована в книге: Регионализация и развитие России: географические процессы и проблемы / Под редакцией А.И. Трейвиша и С.С. Артоболевского. Москва, Эдиториал УРСС, 2001, с. 191-213) URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2003/0101/analit04.php> (дата обращения: 07.02.2019).
4. Данилко Р. Г. Оценка современных вариантов административно-территориального деления российской федерации Региональная экономика: теория и практика 2014 21 с. 29-37
5. Родоман Б. Б. Сколько субъектов нужно федерации? Отечественные записки № 2 (17) 2004 <http://www.strana-oz.ru/2004/2/skolko-subektov-nuzhno-federacii> (дата обращения: 07.02.2019).
6. Шарыгин М. Д. Проблемы территориального управления и планирования (географический аспект)// Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Естественные и медицинские науки 2010 № 1 с. 15-20.
7. Усягин А. В., Шишков М. К. Территориальное управление в России: теория, история, современность, проблемы и перспективы (спецкурс или монография в Интернете) URL: <http://www.terrus.ru/mono/index.shtml> (дата обращения: 07.02.2019).
8. Ямилов Р.М. Комплексный экономический субъект: генезис структурных преобразований // Вестник Удмуртского университета. Серия Экономика и право. 2016. Т. 26. № 5. С. 73-82.
9. Borja J., Castells M. Local and Global: The Management of Cities in the Information Age. Routledge. 1997. 588p.