

13. Jastrebova, A., Vybornova, A., Kirichek, R. (2016), "Review the concept of the Tactile Internet and technology for its realization", *Информационные технологии и телекоммуникации* [Telecom IT], vol. 4, no. 4, pp. 89–96.
14. Graham, S. (1998), The end of geography or the explosion of place? Conceptualizing space, place and information technology, *Progress in Human Geography*, vol.22, no. 2, pp. 165–185.
15. Greig, J.M. (2002), The end of geography?: globalization, communications, and culture in the international system, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 46, no. 2, pp. 225–243.
16. Martin, M., Mahfuzulhoq, C., Bhaskar, P., and Dung, P. (2016), The Tactile Internet: vision, recent progress, and open challenges, *IEEE Communications Magazine*, vol. 54, no. 5, pp. 138–145.
17. *Recommendation ITU-T Y.1541 (December 2011): Network Performance Objectives for IP-based Services*, ITU, Geneva, Switzerland. 57 p.
18. *The Tactile Internet: ITU-T Technology Watch Report (August 2014)*, ITU, Geneva, Switzerland. 24p.

Поступила в редакцию: 21.12.2017

### Сведения об авторе

#### Блануца Виктор Иванович

доктор географических наук, ведущий научный сотрудник, Институт географии им. В.Б. Сочавы СО РАН;  
Россия, 664033, Иркутск, ул. Улан-Баторская, 1

### About the author

#### Victor I. Blanutsa

Doctor of Geographical Sciences, Leading Researcher, V.B. Sochava Institute of Geography, Siberian Branch of Russian Academy of Sciences;  
1, Ulan-Batorskaya st., Irkutsk, 664033, Russia

e-mail: blanutsa@list.ru

### Просьба ссылаться на эту статью в русскоязычных источниках следующим образом:

*Блануца В.И.* Цифровое агломерирование городских поселений сибиря по сверхмалым задержкам в сетях электросвязи // Географический вестник = Geographical bulletin. 2019. №1(48). С. 5–14. doi 10.17072/2079-7877-2019-1-5-14

### Please cite this article in English as:

*Blanutsa V.I.* Digital agglomerations of siberian urban settlements on ultra-low latency in telecommunication networks // Geographical bulletin. 2019. №1(48). P. 5–14. doi 10.17072/2079-7877-2019-1-5-14

УДК 332.021.8/332.1

DOI: 10.17072/2079-7877-2019-1-14-25

## ОПТИМИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ ПСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ: ОЦЕНКА ПОСЛЕДСТВИЙ

### Виталий Сергеевич Дементьев

ORCID ID: 0000-0002-0873-9278, SPIN-код: 6691-5182, Author ID: 780784

e-mail: dementjew.vitaly2011@yandex.ru

Псковский государственный университет, Псков

В последние годы актуальным, дискуссионным вопросом развития регионов России является оптимизация их административно-территориального деления. В Псковской области с начала XXI в. проводится реформа местного самоуправления, включающая сокращение количества административно-территориальных единиц низового уровня. В статье проведен анализ возможных демографических и социально-экономических последствий этих преобразований, который показал, что существенное изменение сетки административно-территориального деления на низовом уровне приведет к трансформации системы расселения Псковской области. В частности, корректировка административных границ может ускорить депопуляционные процессы в регионе. С помощью

итеративного подхода – метода «к-средних» с использованием показателей динамики сельского расселения проведена кластеризация муниципальных образований Псковской области. В результате было выделено пять групп муниципальных образований, на каждую из которых приведена краткая характеристика.

**Ключевые слова:** муниципальные образования, Псковская область, оптимизация, волость, расселение, административно-территориальное деление.

## **OPTIMIZATION OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL DIVISION IN THE PSKOV REGION: ASSESSMENT OF CONSEQUENCES**

**Vitaliy S. Dementiev**

ORCID ID: 0000-0002-0873-9278, SPIN-code: 6691-5182, Author ID: 780784

e-mail: dementjew.vitaly2011@yandex.ru

*Pskov State University, Pskov*

In recent years, optimization of the administrative-territorial division has been an important, though debatable, issue of the development of Russian regions. Since the beginning of the 21st century, the local government reform has been carried out in the Pskov region, including reduction in the number of lower-level administrative-territorial units. The article analyzes possible demographic and socio-economic consequences of these transformations. The analysis showed that a significant change in the grid of administrative-territorial division at the grassroots level will lead to the transformation of the settlement system in the Pskov region. In particular, the adjustment of administrative boundaries can accelerate the depopulation processes in the area. Clustering of the municipal entities of the Pskov region with the help of the iterative approach – the ‘k-means’ method – was implemented in the study, using the indicators of the rural settlement dynamics. As a result, five groups of municipal entities were singled out, each of which is briefly described.

**Key words:** municipalities, Pskov region, optimization, rural municipality, resettlement, administrative-territorial division.

### **Введение**

В постсоветский период в Российской Федерации неоднократно обсуждались вопросы по реформированию административных границ на всех уровнях, начиная от муниципальных образований и заканчивая субъектами РФ. Существуют разные точки зрения по вопросу оптимизации административно-территориального деления (АТД). Растет количество публикаций, отражающих плюсы и минусы реформирования АТД, представляются возможные сценарии, оцениваются последствия таких реформ на всех территориальных уровнях.

В Российской Федерации имеется опыт таких преобразований на верхнем уровне – упразднение ряда автономных округов, вошедших в состав субъектов РФ, которые в советское время включали данные автономные округа. В то же время не раз рассматривались вопросы, касающиеся упразднения других субъектов РФ, к примеру Псковской области. В политических кругах высказывались различные варианты присоединения Псковской области к другим регионам (к примеру, к Ленинградской области или объединению с Новгородской областью) [7, 14].

В настоящее время произошел некоторый спад дискуссий по данному вопросу, но появились новые предпосылки к их возобновлению. Дело в том, что во многих субъектах РФ в активную фазу перешли реформы по объединению муниципальных образований низового уровня. Для некоторых субъектов РФ это может обусловить начало постепенной ликвидации их самостоятельности. В первую очередь, это касается Псковской области, в развитии которой на протяжении нескольких десятилетий наблюдаются весьма неблагоприятные демографические и социально-экономические тенденции. С 2005–2006 гг. в данной области проводится реформа по оптимизации муниципальных образований низового уровня. Несмотря на то, что корректировка границ муниципалитетов наблюдается и ранее, основные волны оптимизации АТД в регионе пришлось на 2005–2006, 2009–2010 и 2014–2015 гг.

Целью исследования является оценка возможных последствий оптимизации административно-территориального деления Псковской области на низовом уровне.

### Материалы и методы исследования

Временной интервал исследования охватывает период 2002–2017 гг. Год проведения последней переписи населения (2010 г.) был выбран в качестве промежуточной даты.

В качестве источниковой базы были использованы официальные данные по итогам Всероссийских переписей населения 2002 и 2010 гг. и данные текущей статистики. В настоящее время региональные статистические отделы ежегодно проводят учет и оценку численности населения. В данном случае были использованы статистические данные по населению муниципальных образований Псковской области на начало 2017 г. Списки населенных пунктов формировались в основном в моменты проведения Всероссийских переписей населения, т.е. в 2002 и 2010 гг. Показатели за 2017 г. были подсчитаны с учетом списков сельских населенных пунктов (с.н.п.) в 2010 г. В качестве источников использовались статистические сборники и специальные сайты сети Интернет (например, сайт Росстата) [4, 11, 16, 20, 23].

Следующий этап исследования включал в себя поиск картографических источников и рассмотрение истории динамики изменения административно-территориальной сетки в анализируемый интервал времени. С учетом всей корректировки изменения границ за последние годы была предпринята попытка территориальной привязки статистики к 2002 г., когда существовала более дробная сетка АТД. В связи с этим изучались списки с.н.п. и история муниципальных реформ за исследуемый период времени.

В ходе исследования учитывались муниципальные образования (сельские и городские поселения), включающие в себя сельские населенные пункты. Из общего анализа было полностью исключено городское население, в том числе п.г.т. Красный Луч, который с 2010 г. входит в состав сельского поселения «Полистовское». Кроме того, была исключена территория городского поселения «Струги Красные», имеющая обширную территорию, но без сельских населенных пунктов. Учитывая это, была впервые построена совокупная картосхема Псковской области на уровне муниципальных образований низового уровня (корректировка с помощью программного обеспечения Google Планета Земля Про).

На следующем этапе был выполнен подсчет ключевых показателей сельского расселения за 2002 и 2017 гг. и динамики между ними.

Завершающим этапом исследования стало использование кластерного анализа для выявления групп муниципальных образований низового уровня со схожими показателями динамики сельского расселения. Результаты кластеризации отражены на картосхеме.

### Состояние изученности вопроса

Рассмотрением вопросов реформирования АТД занимается большое число исследователей, среди них самые разные специалисты: географы, историки, экономисты, политологи и др. Так, в книге А.И. Чистобаева, О.В. Красовской и С.В. Скатерщикова [24] предлагается множество вариантов оптимизации региональных и внутрирегиональных границ. В частности, предполагается в каждом субъекте РФ оставить 5–10 центров, а площадь каждого административного образования, по мнению данных авторов, должна находиться в зависимости от плотности населения.

Общим тенденциям и перспективам объединения субъектов РФ посвящена статья Э.Л. Файбусовича и В.Л. Мартынова [21], которые, учитывая опыт динамики изменения сетки АТД прошлых лет, высказывают различные точки зрения. Авторы придерживаются мнения о том, что сокращение численности населения какого-либо региона не может рассматриваться в качестве основания для его упразднения. Кроме того, по их мнению, укрупнение регионов приведет к усложнению управляемости внутри новой территории.

С.И. Евдокимов [8] уделяет внимание динамике изменения административно-территориальных границ на примере Псковского региона. Им было отмечено, что успешное самостоятельное существование для регионов и их муниципальных образований зависит от состояния дел в трех ключевых областях: экономика, демография и система местного самоуправления. При лишении населенного пункта статуса центра теряется возможность получения определенного сервиса власти, в связи с чем это место становится еще менее выгодным для проживания. Соответственно, чем меньше территория, тем более эффективна деятельность местной власти (во всех ее проявлениях).

Изучение последствий реформ по объединению Иркутской области с Усть-Ордынским бурятским АО и Читинской области с Агинским бурятским АО было проведено И.Ю. Окуновым и Р.С. Шиловским [15]. Объединение субъектов произошло в 2008 г., и на сегодняшний день можно

оценить последствия этих реформ. Авторами были определены негативные социально-экономические тенденции, сопровождающиеся общим экономическим спадом, падением уровня жизни, миграционным оттоком и др., нанесен вред самобытности и культурной идентичности населения упраздненных округов. Объединение не оправдало первоначальных целей, к примеру, не достигнут стремительный экономический рост вновь образованных субъектов РФ. Центры упраздненных округов лишились каких-либо дотаций из центра, практически весь финансовый поток был направлен в центры новых субъектов РФ, откуда средства по Иркутской области и Забайкальскому краю перераспределяются по усмотрению региональных властей. Таким образом, авторы делают выводы о провале данной реформы.

В последние годы появились работы, посвященные анализу результатов реформ по оптимизации муниципальных образований низового (сельские и городские поселения, волости и др.) и верхнего уровней (районы, городские округа и др.). Многие публикации посвящены этому процессу в различных субъектах РФ. Например, И.В. Стрижкина [19], рассмотрев различные точки зрения по вопросу объединения муниципальных образований (на примере Алтайского края), выступает за оптимизацию муниципалитетов в связи с большой раздробленностью сетки АТД в этом субъекте РФ. Согласно ее точке зрения, оптимизация АТД должна создать условия для обеспечения самодостаточности муниципальных образований, улучшения социально-экономического положения населения. В данном случае речь идет о более крупнонаселенных регионах, в число которых входит Алтайский край. Крупные с.н.п., как правило, имеют более высокую живучесть по сравнению с мелкими, поэтому последствия административной реформы могут быть не столь значительными.

О.А. Алтесар [2] рассматривает наиболее вероятные последствия преобразования муниципальных образований как для государства, так и для населения. Им приводятся факторы, которые нужно учитывать при проведении реформ. Автор отмечает географический принцип разделения территорий, при этом не учтены экономические и организационные принципы. Зачастую не учитываются мнение, быт и культура сельских жителей. Не привлекаются эксперты, которые могли бы определить оценку подобных преобразований [2]. Таким образом, автор предлагает придерживаться ряда принципов при проведении таких реформ, включая экономические и организационные, а также учитывать мнения экспертов и населения, векторы и перспективы развития территорий.

А.Б. Грачев на примере Брянской области реализует методику определения социально-экономического потенциала муниципальных образований [5]. По его мнению, общий потенциал развития муниципалитетов складывается из частных потенциалов (природно-ресурсного, экономического, качества жизни, системы расселения и рекреационного). В этом регионе была проведена административная реформа в 1998–1999 гг., когда массово были ликвидированы сельские, поселковые и большинство городских муниципальных образований, но через некоторое время начался обратный процесс по разукрупнению муниципалитетов.

Е.А. Гутникова также отмечает негативные последствия проведения таких реформ, в результате которых могут возникнуть сложности в управлении новыми территориями муниципалитетов вследствие их большой площади. В условиях большой рассредоточенности с.н.п. и снижения степени их доступности сложно обеспечивать эффективность процесса управления. Уменьшается доступность услуг, предоставляемых органами местного самоуправления, предприятиями и учреждениями для населения наиболее отдаленных с.н.п. [6]. Во многом это справедливо и для Псковской области, обладающей большой густотой с.н.п., многие из которых значительно удалены от центров муниципалитетов.

Вопросы объединения муниципальных образований изучаются и в ходе полевых исследований, предполагающих учет мнения местного населения. К примеру, сотрудник НИУ ВШЭ А.А. Позаненко анализирует причины, процедуры, последствия укрупнения поселений, дает рекомендации по проведению этих реформ и подходы к ним. В качестве полигона данных полевых исследований выступили также и территории Гдовского и Себежского районов Псковской области, где в 2006–2009 гг. были упразднены местные администрации. Автором было отмечено сильное влияние региональных властей на проведение оптимизации АТД. Даже до 2010 г., когда вопрос укрупнения решался путем референдума, голосование зачастую проходило под давлением районных властей, иногда в ситуации, когда при условии «неправильного выбора» под угрозой снятия с должности находились главы поселений и депутаты местных собраний. Автор считает, что к вопросу о сельских поселениях нельзя подходить с точки зрения краткосрочной экономической целесообразности. Вымирание деревень приводит к уменьшению заселенности территорий, стягиванию населения в

более крупные поселения, в основном в города. Экономия может быть осуществлена путем сокращения штата районной администрации, а не сельских администраций [17].

Э.Л. Файбусович, В.В. Плечанова [22] предлагает корректировку внутрорегиональной сетки АТД, включая разные варианты ее реформирования. По мнению данных авторов, этот вопрос требует срочного решения. Они объясняют необходимость реформирования АТД существенными изменениями в расселении во многих субъектах РФ и улучшением возможностей управления территорией с одновременным совершенствованием средств связи, развитием транспорта и др. Процесс изменения сетки АТД низового уровня, согласно мнению данных авторов, должен затронуть, в первую очередь, депрессивные и экономически слаборазвитые регионы Северо-Западного и Центрального ФО с деградирующей системой сельского расселения, в число которых входит и Псковская область. Также речь идет о бесперспективности многих малых городов и поселков городского типа, ныне являющихся райцентрами. В пределах Псковской области предлагается заострить внимание на развитии семи городов-райцентров («полюсов роста»), а остальные городские поселения признаны как «неперспективные».

А.Г. Манаков [13], вступая в дискуссию с предыдущими авторами, дает негативную оценку последствий подобных реформ. Автор считает, что нынешние райцентры в Псковской области выполняют основные функции в системе расселения как городского, так и сельского расселения с учетом того, что в регионе исторически сложился мелкоселенный тип расселения.

### Результаты и их обсуждение

Проведение таких реформ вызывает неоднозначную оценку со стороны местного населения. Наряду с этим сохраняет свою актуальность вопрос о необходимости проведения реформы АТД на территории Псковской области и каким образом результаты оптимизации АТД могут повлиять на социально-экономическое и демографическое развитие региона. С этой целью обратимся к результатам анализа динамики численности населения бывших центров упраздненных волостей за период 2000–2010 гг., исчезнувших с карты Псковской области еще в 2005–2006 гг. [1, 4, 11, 20, 23]. Ныне эти поселения отличаются крайне негативными показателями демографического развития. Упраздненные волости фактически исчезли из поля зрения местных властей. К примеру, ликвидированные в 2005–2006 гг. Вейнская и Рдейская волости Гдовского района утратили значительную часть учреждений социальной сферы. Далее были закрыты школы, медпункты, клубы, библиотеки [9]. Аналогичная ситуация наблюдается и в других упраздненных волостях. Подобную судьбу могут повторить другие населенные пункты, лишившиеся статуса муниципальных центров в последние годы.

Как известно, центры (как городские, так и сельские) играют роль ядер притяжения и, одновременно, организации жизнедеятельности в прилегающих к ним территориях. Некоторые из них могут служить узлами в опорном каркасе расселения как на региональном, так и на районном уровнях. Центры обычно концентрируют многие объекты социальной инфраструктуры, поддерживая жизнь вокруг себя. Упразднение муниципалитетов нарушает многолетний уклад жизни, разрушаются связи с бывшими центрами, ускоряется депопуляция сельских территорий.

Необходимость в объединении муниципальных образований обычно объясняется и необходимостью сокращения административного аппарата, что обуславливает в итоге уменьшение затрат на управление территории. Псковская область исторически складывалась как мелкоселенный регион, в котором преобладают малодворные деревни. Область и поныне находится в лидерах в России по густоте с.н.п. на 100 км<sup>2</sup>. В связи с этим сложилось достаточно дробное АТД, облегчающее управление на низовом уровне. В Псковской области и раньше происходили изменения в сетке АТД, особенно в 1950–1960-е гг., когда массово упразднялись, а затем вновь восстанавливались районы, сельсоветы. В то же время проводилась политика по укрупнению поселений в мелкоселенных регионах страны. Результаты этой политики и поныне отражаются на демографической ситуации в Псковской области, оказавшейся в числе лидеров по депопуляции на уровне всей страны. Центры ликвидированных районов (на рубеже 1950–60-х гг.), такие как Славковичи, Качаново, Пожеревицы, Новоселье, Ляды, Усть-Долыссы и многие другие, стали интенсивно терять население, хотя по своим размерам они тогда не уступали нынешним райцентрам. Сейчас они уже ничем не выделяются среди рядовых поселений районов и испытывают аналогичные с ними процессы депопуляции.

Параллельно с объединением муниципалитетов проводится оптимизация некоторых административных и социальных объектов (путем слияния, филиализации и др.) в центрах разного

уровня. В последние годы это затронуло, в первую очередь, образовательные, медицинские, правоохранительные и прочие учреждения. Тем самым осуществляется целенаправленное сокращение центральных функций как волостных, так и районных центров. Не исключено, что эти преобразования являются первым шагом к оптимизации сетки районного деления [12]. Естественно, все эти реформы могут отрицательным образом сказаться на жизни местного населения, а в последующем привести к заметной трансформации системы расселения региона.

К настоящему моменту произошла существенная корректировка границ внутрирайонной сетки АД. Значительное сокращение внутрирайонных муниципалитетов в период 2002–2016 гг. можно наблюдать в Порховском, Дедовичском, Пушкиногорском, Великолукском, Себежском, Пыталовском, Бежаницком, Красногородском, Новоржевском и Стругокрасненском районах (менее 50% к началу 2006 г.) (таблица).

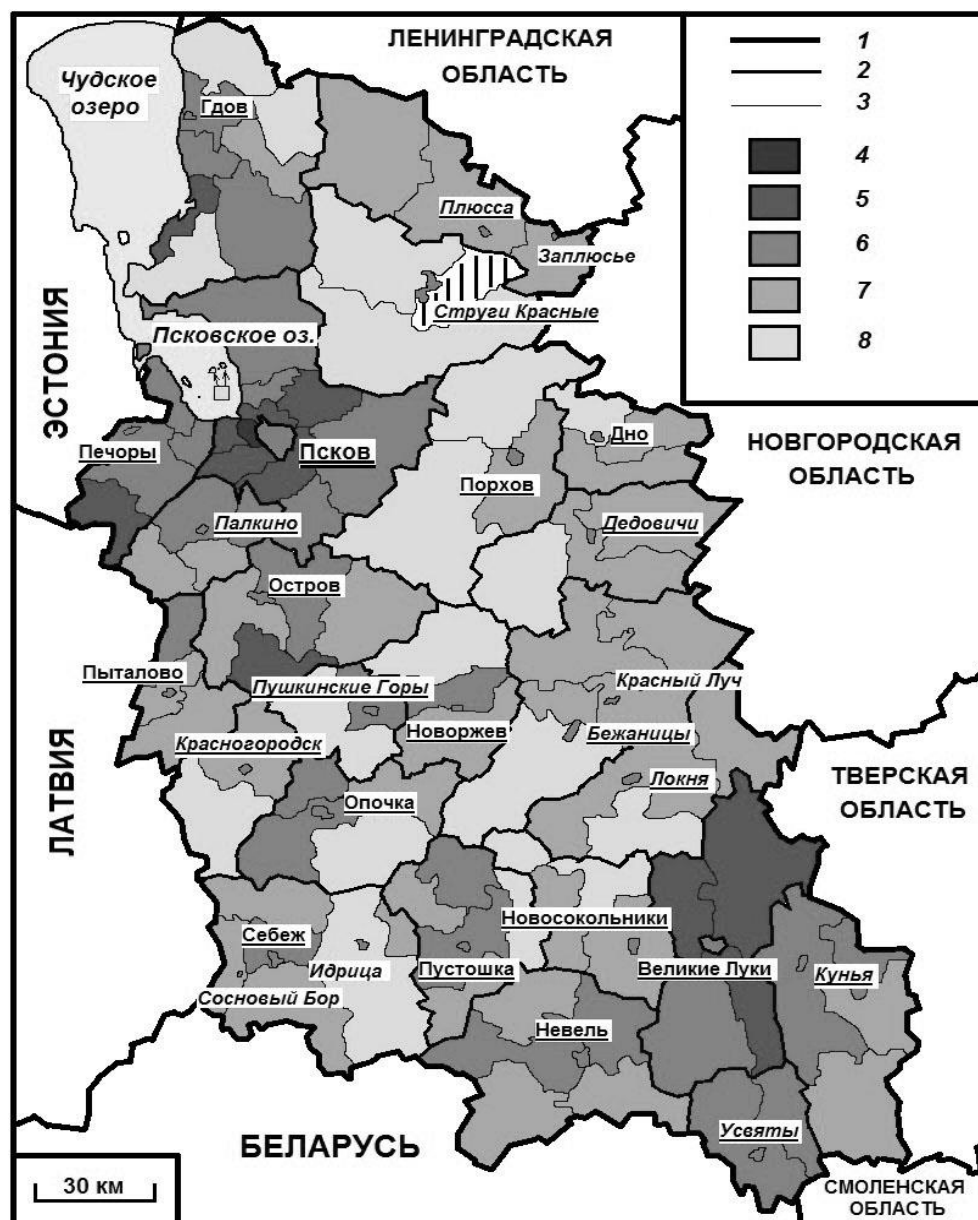
Изменение количества муниципальных образований низового уровня в 1995–2016 гг. [1, 10]

Район	Волость		Городские и сельские поселения, межселенная территория			
	1995	2002	28.02.2005	01.01.2011	01.01.2016	% к 2006
1	2	3	4	5	6	7
Бежаницкий	14	13	12	9	5	41,7
Великолукский	13	13	11	11	4	36,4
Гдовский	11	11	12	9	8	66,7
Дедовичский	14	14	12	6	4	33,3
Дновский	8	8	6	6	3	50
Красногородский	6	6	7	4	3	42,9
Куньинский	11	11	9	9	5	55,6
Локнянский	6	6	7	7	4	57,2
Невельский	12	12	11	11	6	54,6
Новоржевский	11	11	9	9	4	44,4
Новосокольнический	11	11	10	10	5	50
Опочецкий	13	13	9	8	5	55,6
Островский	12	11	9	7	5	55,6
Палкинский	6	6	7	7	5	71,4
Печорский	7	7	7	7	4	57,2
Плюсский	7	7	5	5	3	60
Порховский	16	16	14	9	4	28,6
Псковский	19	19	18	11	11	61,1
Пустошкинский	9	9	6	6	6	100
Пушкиногорский	7	7	6	4	2	33,3
Пыталовский	10	10	10	8	4	40
Себежский	15	15	13	9	5	38,5
Стругокрасненский	7	7	7	6	3	42,9
Усвятский	4	4	5	4	3	60
Итого	249	247	222	182	111	50

Следующим этапом исследования стало использование кластерного анализа для выявления групп муниципалитетов со схожими динамиками сельского расселения в период 2002–2017 гг. Всего было выделено пять групп муниципальных образований (рисунок).

Единственной в **первой** категории муниципалитетов стала Завеличенская волость. По площади это муниципальное образование является самым маленьким из всех рассматриваемых территорий (за исключением Залитских островов) и одновременно самой населенной. В настоящий момент

количество ее жителей превышает население целых районов (Усвяцкого, Красногородского, Палкинского, Локнянского, Новоржевского, Плюсского, Пустошкинского и Пушкиногорского). Эту территорию характеризуют очень высокие показатели динамики населения. В период 2002–2017 гг. население волости выросло почти в 2,5 раза. Это в основном произошло за счет интенсивного роста таких деревень, как Родина, Борисовичи и Уграда, которые фактически уже «срослись» с областным центром. Здесь же наблюдается интенсивная застройка жильем. Вследствие небольших размеров Завеличенская волость в ближайшем будущем имеет все шансы войти в черту города Пскова при условии сохранения своих границ. Этот вопрос актуален и требует согласования на разных уровнях администраций. Центр волости – деревню Родина можно считать самой крупнейшим с.п. во всей Псковской области (более 3 тыс. чел., включая микрорайон «Родина»). Сельские населенные пункты, которых здесь немного, связаны с Псковом городским и пригородным автобусным сообщением.



Группы муниципальных образований низового уровня по динамике сельского населения в период 2002–2017 гг. (составлено автором по источникам [1, 4, 10, 11, 16, 20, 23])

Цифрами обозначены: границы: 1 – государств и областей; 2 – районов; 3 – сельских и городских поселений, городов и п.г.т.; группы: 4 – первая группа; 5 – вторая группа; 6 – третья группа; 7 – четвертая группа; 8 – пятая группа

В состав **второй группы** вошли 11 сельских поселений (волостей), преимущественно муниципальные образования, окружающие два ведущих социально-экономического центра Псковской области – Псков и Великие Луки. Эти территории характеризуются относительно благополучными показателями динамики роста сельского населения (свыше 0,9–1,0 раз). Они имеют устойчивые и интенсивные транспортные связи с крупнейшими городами области, где сосредоточена основная инфраструктура для жизни людей, и с крупнейшими агломерациями страны. Также в эту группу вошли Лавровская, Горайская и Спицинская волости, входящие в Печорский, Островский и Гдовский районы соответственно. Вероятно, их устойчивая динамика обусловлена влиянием фактора пограничности, а также развитием здесь рекреационной функции (в т.ч. благодаря расположению на побережье Чудского озера). В Горайской волости рост населения произошел благодаря развитию своего центра деревни Крюки, где находится ИК-2.

**Третья группа** включает в себя 28 муниципальных образований. Здесь наблюдается относительная устойчивость (относительно других групп) сельского населения (0,69–0,90 раз). В данную группу вошли муниципальные образования, находившиеся в зоне пригородного влияния Пскова и Великих Лук (так называемый *второй пояс влияния*), и территории зоны влияния некоторых райцентров (Гдов, Остров, Пушкинские Горы, Новоржев, Опочка, Себеж, Пустошка, Невель). Почти все муниципальные образования располагаются вдоль оживленных транспортных путей (Псков – Санкт-Петербург через Гдов, Санкт-Петербург – Невель, Псков – Рига, Москва – Рига, Новгородка – Локня).

Самая многочисленная **четвертая группа** состоит из 35 муниципальных образований. Многие из этих территорий располагаются вдоль границ Псковской области (государственных и областных), в относительной близости от райцентров и основных транспортных путей. Здесь наблюдаются очень низкие показатели роста сельского населения (0,54–0,69 раз).

В состав **пятой группы** вошло 20 муниципальных образований. Большинство территорий характеризуются значительной отдаленностью от райцентров, входя в пояса как внутрирегиональной, так и внутрирайонной периферии. Транспортная система в некоторых из них может рассматриваться как неудовлетворительная (особенно в Плесновской и Самолвовской волостях). В муниципалитетах этой группы наблюдается самая высокая убыль сельского населения. Некоторые муниципальные образования были образованы путем слияния нескольких (более двух) территорий, характеризующихся тогда высокой убылью населения. Наблюдается усиление депопуляции на этих территориях, в частности, в Славковской и Дубровенской волостях (Порховский район), СП «Бежаницкое» (Бежаницкий район), ГП «Идрица» (Себежский район), Новосельской волости (Стругокрасненский район). Вследствие депопуляции многие из поселений данной группы могут считаться потенциальными претендентами к слиянию с другими муниципалитетами.

Муниципалитеты этой группы находятся в так называемой группе риска, т.е. «оптимизация» может затронуть их в первоочередном порядке. Несмотря на ранее прошедшие муниципальные реформы, в ходе которых произошло объединение не только двух, но и более поселений, периферийность этих поселений не уменьшилась, и, скорее, даже наблюдается рост периферийного пояса с ускоренной депопуляцией. Большое количество ликвидированных центров внутри поселения (волости) обуславливает вероятность появления новых «дыр» в сельском расселении. Соответственно, если заглядывать в будущее, возникнет необходимость в «оптимизации» и этих поселений, а далее – и муниципальных районов.

### Выводы

В ходе исследования был проведен анализ возможных последствий в результате «оптимизации» АТД. Были рассмотрены точки зрения некоторых авторов, обсуждающих этот вопрос в своих публикациях.

Отталкиваясь от одной из позиций властей о необходимости административной реформы, а именно депопуляционного положения территорий, и предыдущего подобного опыта, была проведена кластеризация муниципальных образований низового уровня с выделением пяти групп по динамике роста сельского населения. В кластеризации учитывались муниципальные образования, границы которых были сформированы к началу 2016 г., как результат проведенных в последние годы административно-территориальных реформ. Первые две группы муниципалитетов отличаются более благоприятной обстановкой в динамике роста населения (последние две группы (особенно пятая) – крайне неблагоприятной).



Таким образом, можно выделить возможные последствия подобных преобразований. В наиболее сложном положении окажутся сельские поселения ликвидированного муниципального образования. Многолетние традиционные связи между уже бывшим центром и окружающей его территорией могут быть нарушены. Ныне муниципальные центры концентрируют необходимую инфраструктуру для жизни населения окружающих территорий (школы, отделения связи, магазины, администрация, медучреждения, дома культуры и пр.). Потеряв статус центра, населенные пункты могут со временем лишиться многих из этих объектов. В последние годы под «оптимизацию» попадают не только административно-территориальные единицы, но и объекты инфраструктуры, в том числе путем их филиализации. Данный процесс можно наблюдать не только в сельской местности, но и в центрах районов. Согласно современному законодательству, в муниципальных образованиях низового уровня должен быть обеспечен принцип пешеходной доступности до административного центра. До «оптимизации» этот принцип не всегда выполнялся, на сегодняшний день наблюдается еще больший отход от данного принципа.

Необходимость объединения муниципалитетов часто объясняется экономией финансовых средств на содержание волостей. Однако этот процесс зачастую не приводил к существенному росту не только финансирования, но и бюджета объединенных поселений, оставаясь на том же уровне, что и до реформы.

Учитывая, что Псковская область является одним из лидеров в России по депопуляции, следует, в первую очередь, оценить демографические последствия оптимизации АТД. Наиболее вероятно, что это вызовет усиление оттока населения из сельских муниципалитетов, снижение рождаемости и увеличение смертности. Все отчетливее будут наблюдаться периферийные «окна» внутри районов, в качестве которых будут выступать упраздненные муниципальные образования. Соответственно, это может повлиять на общую динамику населения как района, так и всего региона в целом. Чем будет меньше административных центров, тем разреженной станет система расселения, усилится поляризация населения («стягивание» его в сторону областного центра). Появится предпосылка для последующей «оптимизации», но уже на районном уровне, т.е. вполне вероятно, что это будет постепенный путь к упразднению Псковской области как субъекта РФ. Учитывая уникальное значение данного региона в истории страны, его пограничное положение, ныне приобретающее важнейшее стратегическое значение, такой путь крайне нежелателен.

Таким образом, вопрос о реформировании АТД нужно решать очень осторожно, научно просчитывая все возможные последствия оптимизации АТД. При этом нужно учитывать мнение местного населения, историческое, социально-экономическое, демографическое положение территорий.

#### Библиографический список

1. Административно-территориальное деление Псковской области (1917–2000 гг.): справочник: в 2 кн. Псков, 2002. Кн. 1. 464 с.
2. Алтесар О.А. Административно-территориальные изменения муниципальных образований: причины и последствия // Электронный научно-практический журнал «ИнноЦентр». Тверь: Тверской ИнноЦентр, 2017. №1. С. 64–66.
3. Ворошилов Н.В. Муниципально-территориальное устройство в России: адаптация к разнообразию // Вопросы территориального развития. Вологда: Изд-во Вологодского научного центра РАН, 2017. №2(37). С. 1–15.
4. Всероссийская перепись населения 2002 года. [Электронный ресурс]: URL: <http://www.perepis2002.ru/index.html?id=11> (дата обращения: 27.08.2017).
5. Грачев А.Б. Социально-экономический потенциал муниципальных образований и методика его определения // Региональные исследования. 2008. №4(19). С. 11–15.
6. Гутникова Е.А. К вопросу об укрупнении муниципальных образований // Проблемы развития территории. 2010. №6(52). С. 67–74.
7. Древнерусский субъект федерации. [Электронный ресурс]. URL: <http://pln-pskov.ru/politics/49451.html> (дата обращения: 13.09.2017).
8. Евдокимов С.И. Демографические последствия административно-территориальных преобразований (на примере Псковского региона) // Псковский регионологический журнал. 2009. №8. С. 31–35.

9. *Ждите ответа*. Все ветви власти Гдовского района жестко высказались против объединения волостей. [Электронный ресурс]. URL: [http://gubernia.pskovregion.org/number\\_722/02.php](http://gubernia.pskovregion.org/number_722/02.php) (дата обращения: 13.09.2017).
10. *Закон Псковской области «Об установлении границ и статусе вновь образуемых муниципальных образований на территории Псковской области (с изменениями на 29 декабря 2015 г.)»*. [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/924013744> (дата обращения: 06.09.2017).
11. *Итоги Всероссийской переписи населения 2002. Численность и размещение населения Псковской области: стат. сборник*. Псков, 2004.
12. *Как карта ляжет*. [Электронный ресурс]. URL: <http://informpskov.ru/news/157700.html> (дата обращения: 10.09.2017).
13. *Манаков А.Г.* Наиболее вероятные последствия оптимизации административно-территориального деления региона // Псковский регионологический журнал. 2012. №14. С. 179–186.
14. *Объединить* Псковскую и Ленинградскую область предложил Александр Христофоров. [Электронный ресурс]. URL: <http://informpskov.ru/news/44265.html> (дата обращения: 13.09.2017).
15. *Окунев И.Ю., Шиловский Р.С.* Реформы объединения Усть-Ордынского Бурятского автономного округа с Иркутской областью и Агинского Бурятского автономного округа с Читинской областью: мотивы и последствия // Псковский регионологический журнал. 2018. №1(33). С. 10–23.
16. *Оценка численности постоянного населения по муниципальным образованиям Псковской области на 1 января 2017 года*. URL: [http://pskovstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/pskovstat/resources/85508d804085c90c88b1eb4d45abe5e4/nas170324\\_1.htm](http://pskovstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/pskovstat/resources/85508d804085c90c88b1eb4d45abe5e4/nas170324_1.htm) (дата обращения: 10.09.2017).
17. *Позаненко А.А.* Последствия укрупнения сельских поселений: взгляд снизу // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. №1. С. 168–184.
18. *Солодкая М.С.* Типовые сценарии укрупнения муниципальных образований в Оренбургской области // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. 2013. №18. С. 40–50.
19. *Стрижкина И.В.* Общероссийская тенденция укрупнения муниципальных образований в условиях реформирования местного самоуправления // Научные ведомости БелГУ. 2010. №7. С. 45–52.
20. *Территориальный орган* Федеральной службы государственной статистики по Псковской области: доклад «Об итогах Всероссийской переписи населения 2010 года». Приложение 1. Численность городского и сельского населения по районам Псковской области (по данным переписей населения, человек). URL: [http://pskovstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/pskovstat/resources/d6552a004cb9d02cba51fff7f219d26e/%2Fvnpn2010%2Fdoclib6%2Fnas111223\\_21.htm](http://pskovstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/pskovstat/resources/d6552a004cb9d02cba51fff7f219d26e/%2Fvnpn2010%2Fdoclib6%2Fnas111223_21.htm) (дата обращения: 17.08.2017).
21. *Файбусович Э.Л., Мартынов В.Л.* Тенденции и перспективы изменения административно-территориального деления России // Псковский регионологический журнал. 2006. №2. С. 28–40.
22. *Файбусович Э.Л., Плечанова В.В.* О возможных изменениях в административно-территориальном делении субъектов Российской Федерации // Псковский регионологический журнал. 2012. №13. С. 172–175.
23. Численность и размещение населения. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/perepis2010/croc/perepis\\_itogi1612.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm) (дата обращения: 07.09.2017).
24. *Чистобаев А.И., Красовская О.В., Скатерщиков С.В.* Территориальное планирование на уровне субъектов России. СПб.: Изд-во СПбГУ, НИП «ЭНКО»; Издательский дом «Инкери», 2010. 260 с.

### References

1. Administrative-territorial division of the Pskov region (1917–2000): Handbook: In 2 books (2002). Pskov, Russia. 464 p.
2. Altesar, O.A. (2017) “Administrative-territorial changes in municipalities: causes and consequences”, *Jelektronnyj nauchno-prakticheskij zhurnal “InnoCentr”*, no. 1, Tver', Russia, pp. 64–66.
3. Voroshilov, N.V. (2017), “Municipal-territorial structure in Russia: adaptation to diversity”, *Voprosy territorial'nogo razvitiya*, no. 2 (37), Vologda, Russia, pp. 1–15.
4. The 2002 All-Russia Population Census, Retrieved from: <http://www.perepis2002.ru/index.html?id=11> (Accessed 27.08.2017).

5. Grachyov, A.B. (2008), "Social and Economic Potential of Municipal Formations and the Method of Its Determination", *Regional'nye issledovaniya*, no. 4 (19), Smolensk, Russia, pp. 11–15.
6. Gutnikova, E.A. (2010) "On the issue of consolidation of municipalities" // The Economy of the Region: Problems and Prospects of Development», *Problemy razvitiya territorii*.no. 6 (52), Vologda, Russia, pp. 67–74.
7. Old Russian subject of the federation, Retrieved from: <http://pln-pskov.ru/politics/49451.html>. (Accessed 13.09.2017).
8. Evdokimov, S.I. (2009), "Demographic consequences of administrative-territorial transformations (on the example of the Pskov region)", *Pskovskij regionologicheskij zhurnal*, no. 8, Pskov, Russia, pp. 31–35.
9. Wait for an answer. All the branches of power in the Gdov district vigorously opposed combining the volosts, Retrieved from: [http://gubernia.pskovregion.org/number\\_722/02.php](http://gubernia.pskovregion.org/number_722/02.php). (Accessed 17.08.2017).
10. The law of the Pskov region "On the establishment of borders and the status of newly formed municipal formations on the territory of the Pskov region (as amended on December 29, 2015)", Retrieved from: <http://docs.cntd.ru/document/924013744> (Accessed 06.09.2017).
11. Results of the All-Russia Population Census 2002. Population and population of the Pskov region (2004), Pskov, Russia.
12. How the card will fall, Retrieved from: <http://informpskov.ru/news/157700.html> (Accessed 10.09.2017).
13. Manakov, A.G. (2012), "The most probable consequences of optimizing the administrative-territorial division of the region", *Pskovskij regionologicheskij zhurnal*, no. 14, Pskov, Russia, pp. 179–186.
14. Alexander Khristoforov proposed to unite the Pskov and Leningrad regions, Retrieved from: <http://informpskov.ru/news/44265.html> (Accessed 13.09.2017).
15. Okunev, I.Ju., Shilovskij, R.S. (2017) "Reforms of the unification of the Ust-Ordynsky Buryat Autonomous Okrug with the Irkutsk Region and the Aginsky Buryat Autonomous Okrug with the Chita Oblast: Motives and Consequences", *Pskovskij regionologicheskij zhurnal*, no. 1(33), Pskov, Russia, pp. 10–23.
16. Estimation of the number of permanent population in the municipal formations of the Pskov region as of January 1, 2017, Retrieved from: [http://pskovstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/pskovstat/resources/85508d804085c90c88b1eb4d45abe5e4/nas170324\\_1.htm](http://pskovstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/pskovstat/resources/85508d804085c90c88b1eb4d45abe5e4/nas170324_1.htm) (Accessed 10.09.2017).
17. Pozanenko, A.A. (2015) "The consequences of the enlargement of rural settlements: a view from below", *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija*, no. 1, Russia, pp. 168–184.
18. Solodkaya, M.S. (2013), "Typical scenarios for the enlargement of municipalities in the Orenburg region", *Trudy Orenburgskogo instituta (filiala) MGYUA*, no. 18, Orenburg, Russia, pp. 40–50.
19. Strizhkina, I.V. (2010), "The All-Russian tendency of consolidation of municipalities in the conditions of local self-government reform", *Zhurnal «Nauchnye vedomosti BelGU»*, no. 7, Belgorod, Russia, pp. 45–52.
20. Territorial body of the Federal State Statistics Service for the Pskov region. Report "On the Results of the All-Russia Population Census of 2010". Appendix 1. The number of urban and rural population by districts of the Pskov region (according to population censuses, people), Retrieved from: [http://pskovstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/pskovstat/resources/d6552a004cb9d02cba51fff7f219d26e/%2Fvnpn2010%2Fdoclib6%2Fnas111223\\_21.htm](http://pskovstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/pskovstat/resources/d6552a004cb9d02cba51fff7f219d26e/%2Fvnpn2010%2Fdoclib6%2Fnas111223_21.htm) (Accessed 17.08.2017).
21. Fajbusovich, E.L., Martynov, V.L. (2006), "Trends and prospects for changing the administrative-territorial division of Russia", *Pskovskij regionologicheskij zhurnal*, no. 2, Pskov, Russia, pp. 28–40.
22. Fajbusovich, E.L., Plechanova, V.V. (2012), "About possible changes in the administrative-territorial division of the subjects of the Russian Federation", *Pskovskij regionologicheskij zhurnal*, no. 13, Pskov, Russia, pp. 172–175.
23. Number and location of the population, Retrieved from: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/perepis2010/croc/perepis\\_itogi1612.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm) (Accessed 07.09.2017).
24. Chistobaev, A.I., Krasovskaya, O.V., Skatershchikov, S.V. (2010), *Territorial'noe planirovanie na urovne sub"ektov Rossii* [Territorial planning at the level of the subjects of Russia], Izdatel'skij dom "Inkeri", Saint-Petersbutg, Russia. 260 p.

Поступила в редакцию: 01.03.2018

**Сведения об авторе**

**Дементьев Виталий Сергеевич**  
аспирант кафедры географии, Псковский  
государственный университет;  
Россия, 180000, г. Псков, пл. Ленина, 2

**About the author**

**Vitaliy S. Dementiev**  
Postgraduate Student, Department of Geography,  
Pskov State University;  
2, Lenin sq., Pskov, 180000, Russia

e-mail: demenjew.vitaly2011@yandex.ru

**Просьба ссылаться на эту статью в русскоязычных источниках следующим образом:**

*Дементьев В.С.* Оптимизация административно-территориального деления Псковской области: оценка последствий // Географический вестник = Geographical bulletin. 2019. №1(48). С. 14–25. doi 10.17072/2079-7877-2019-1-15-25

**Please cite this article in English as:**

*Dementiev V.S.* Optimization of administrative-territorial division in the Pskov region: assessment of consequences // Geographical bulletin. 2019. №1(48). P. 15–25. doi 10.17072/2079-7877-2019-1-14-25

УДК 910.1

DOI 10.17072/2079-7877-2019-1-25-32

**УЧЕНИЕ О ДРОБНОМ РАЙОНИРОВАНИИ:  
ОСОБЕННОСТИ ЭВОЛЮЦИИ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ**

**Михаил Дмитриевич Шарыгин**

Scopus ID: 6506814793, ORCID ID: 0000-0001-5824-5500, SPIN-код: 8196-7894,

Author ID: 118821

e-mail: seg@psu.ru

*Пермский государственный национальный исследовательский университет, Пермь*

Современное учение о дробном районировании включает теорию, методологию и практику экономического, социально-экономического, общественно-географического интегрального и совокупность частных видов районирования. Оно эволюционировало путём социализации, гуманизации и экологизации исследовательских процессов, отражающих основные направления общественного развития. Дробное районирование в сочетании с генеральным социально-экономическим районированием является действенным механизмом совершенствования территориальной организации общества. Социальный заказ на дальнейшее развитие учения обусловлен реформированием местного самоуправления и муниципальным делением. Для выполнения заказа создаётся новая методика дробного общественно-географического районирования, которое будет осуществляться на нано-, топо- и микроуровнях.

**Ключевые слова:** дробное районирование, регион, общественно-географическое районирование, нано-, топо- и микроуровни.

**THE DOCTRINE OF FRACTIONAL ZONING:  
FEATURES OF EVOLUTION AND THE MAIN DIRECTIONS OF DEVELOPMENT**

**Michael D. Sharygin**

Scopus ID: 6506814793, ORCID ID: 0000-0001-5824-5500, SPIN-code: 8196-7894,

Author ID: 118821

e-mail: seg@psu.ru

*Perm State University, Perm*