

УДК 911.37 (470.331)

## **АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ СТРУКТУРА СЕЛЬСКОЙ МЕСТНОСТИ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД<sup>3</sup>**

**А.А. Фомкина**

Московский государственный университет  
им. М.В. Ломоносова, г. Москва

В статье рассмотрены изменения административно-территориальной структуры сельской местности Тверской области, произошедшие за последние 15 лет. Приведены некоторые количественные характеристики прежних и современных сельских административных ячеек (сельских округов и сельских поселений), показана усредненная схема совершенных в низовой муниципальной структуре преобразований.

**Ключевые слова:** *сельский округ, сельское поселение, административно-территориальная структура, муниципальная структура, Тверская область.*

Для социально-экономической географии вопрос изменения административно-территориального устройства относится к числу традиционных. Исторический процесс формирования системы административных ячеек интересен как сам по себе, так и в контексте возможных преобразований [9]. В последнее десятилетие к рассмотрению административно-территориального деления добавились географические аспекты реформирования основ местного самоуправления [3].

Анализ изменений, которые происходят в низовой муниципальной структуре, имеет значение для понимания трансформаций, идущих в расселении. Согласно О.Б. Глезер, «новая муниципальная структура влияет на расселение, ... деформируя саму сеть населенных пунктов, их людность, функции, связи, разрушая сложившиеся системы расселения» [2, с. 242]. В первую очередь, проявление этих изменений – это утрата населенным пунктом центральных (управленческих) функций. Неустойчивость закрепленной сетки сельских поселений позволяет дополнить апробированный ранее подход [1] к классификации сельских населенных пунктов (СНП). По наличию административных функций все СНП могут быть разделены на две группы: центральные и рядовые. Первые – это центры сельских поселений (СП). Среди них отдельную подгруппу составляют «новые»

---

<sup>3</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ (проект № 15-03-00743)

центры, не возглавлявшие ранее сельские округа (СО). Среди вторых – бывшие центры сельских округов, утратившие административные функции. Также в эту группу уже могут быть включены бывшие центры сельских поселений, укрупненных в последние годы.

Термин «сельский округ» появился в практике управления во второй половине 1990-х гг. Согласно закону Тверской области об административно-территориальном устройстве [6], он обозначал «административное объединение географически и экономически связанных между собой сельских поселений». Границы утвержденных сельских округов в большинстве своем совпадали с границами прежних сельсоветов, и реформирование было направлено, главным образом, на ликвидацию устаревшего названия.

До реформы местного самоуправления 2003 г. в Тверской области насчитывалось 614 СО, в которых проживало около 37% всех жителей региона (согласно переписи 2002 г.). Средняя численность населения в сельских округах варьировала от 270 человек в Бельском районе до полутора тысяч – в Калининском. Их средняя площадь также сильно различалась. В небольших районах она априори не могла быть высокой (в Краснохолмском (88 км<sup>2</sup>), Кесовогорском (96 км<sup>2</sup>) и др. районах). В более крупных, но хозяйственно освоенных районах, например, в Старицком, значение также не превышало 100 км<sup>2</sup>. При этом в ряде периферийных районов – Жарковском, Пеновском – средняя площадь сельского округа превосходила величину в 250 км<sup>2</sup>.

Средняя людность центра СО была также различна. Например, в Молоковском и Жарковском районах она не превышала 150 чел., в Калининском районе средняя величина центра была около 740 чел., в Конаковском – около 920 чел. Районы неодинаковы и по доле сельского населения, проживавшего в центрах СО. В 11 районах – это более половины всего сельского населения района, в 9 районах – от 40 до 50%, еще в 15 от 30 до 40 %. В Весьегонском районе в центрах СО было концентрировано менее трети всех сельских жителей.

Разнообразие сельских округов, выраженное в различиях численности населения, площади, людности центра и доле проживающих, является вполне закономерным. На территории Тверской области сосуществуют различные типы населенных пунктов и по положению, и по специализации, и по истории возникновения. Очевидно, что единообразной схемы деления на сельские округа не могло быть.

До упразднения сельских округов сеть местных сельских центров была относительно густой, и в среднем на каждое центральное СНП приходилось 15 населенных пунктов, где проживало чуть менее 650 чел. Дальнейшие перемены, произошедшие на низовом уровне и трансформировавшие слой сельских административных единиц, продемонстрировали преимущества «старого» деления. В первую

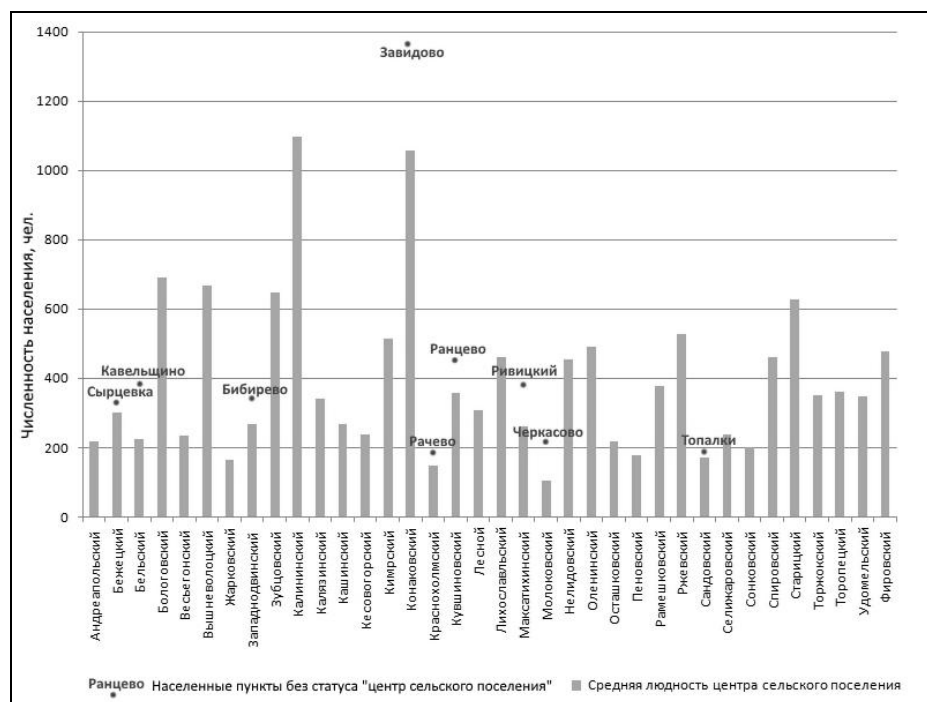
очередь, это положенный в основу выделения сельских округов принцип административного, хозяйственного, торгового и культурно-бытового тяготения к относительно крупному центру соседствующих СНП, а также «возможность организации в границах данной территории минимально необходимых коммунально-бытовых и социально-культурных услуг местному населению» [6].

Преобразования, последовавшие за принятием 131-ФЗ [7], коренным образом изменили устройство местных центров и систем расселения на низовом уровне. Количество сельских поселений, заменивших собой сельские округа, меньше последних в 2 раза. Среди СНП – бывших центров СО – есть разные по людности и географическому положению селения. Многие из них утратили свое звание «центра» вполне обоснованно (малая людность, близость к более крупному центру и др.). Потеря некоторыми СНП центральных (управленческих) функций не всегда объяснима.

Первый очевидный показатель, по которому можно оценить логику преобразований – это численность населения бывшего центра. Интересно, что в девяти районах есть СНП, не являющиеся официальными центрами, людность которых превосходит средние значения центров СП (рис.1). Таким образом, численность населения зачастую не была определяющим фактором при наделении СНП статусом центра новообразованного сельского поселения. Практически единственный случай, где состав и количество СП соответствует перечню наиболее крупных сельских округов – Осташковский район. Там за исключением Залучьенского СО, ставшего одноименным СП, все остальные округа (5) с центрами, где зарегистрировано меньше 50 жителей, упразднены.

Четких количественных критериев (людность центра, количество СНП и др.) для выделения СО в законе не было. С одной стороны, это можно считать не совсем правильным, так как грамотные базовые показатели помогают при планировании. С другой – такое решение позволяет избежать формирования искусственных структур, отвечающих лишь заданной количественной планке. В отличие от СО, для сельских поселений в законе установлены определенные рамки. 131-ФЗ гласит, что в состав территории сельского поселения могут входить один СНП с людностью более 1000 человек и (или) объединенные общей территорией несколько СНП с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения установлены свои значения). Также уточняется, что статусом сельского поселения с учетом плотности населения субъекта РФ и доступности территории поселения может наделаться СНП с численностью населения менее 1000 человек. Наверное, регулярно встречающаяся в законе отметка в 1000 человек и является стимулом к проведению новых укрупнений. В Тверской области

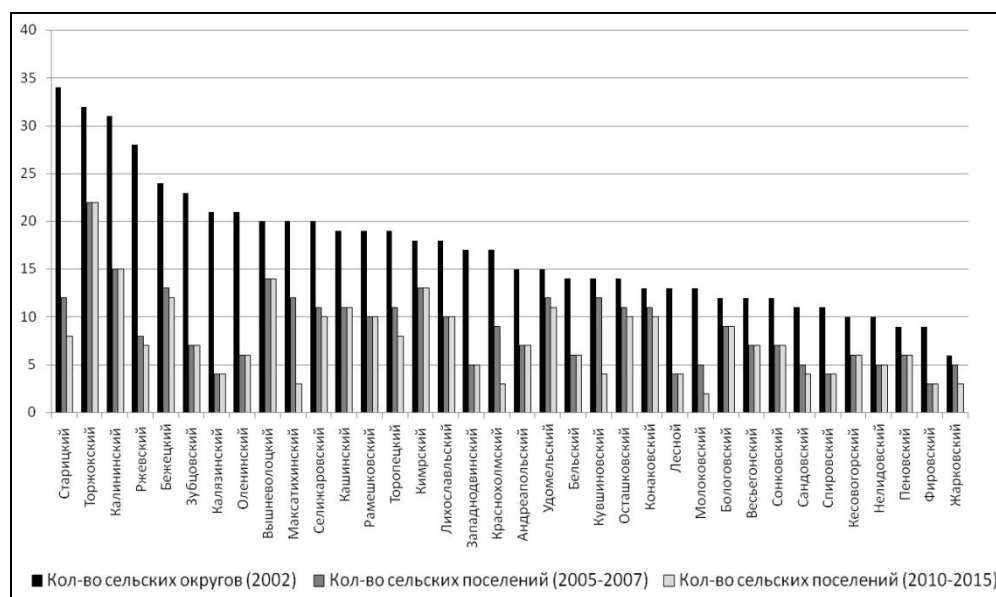
средний размер сельского поселения составляет чуть более 1200 жителей.



Р и с. 1. Средняя людность центров сельских поселений в районах Тверской области

Формирование современной муниципальной структуры Тверской области происходило в несколько этапов (рис.2). Условно можно выделить две волны преобразований: 2005–2007 и 2010–2015, когда отмечались наиболее активные административные изменения. Первые законы о формировании муниципальных образований разных уровней (включая сельские поселения) в Тверской области датируются февралем 2005 г. Для ряда районов спустя год или два выходили новые распоряжения, не перекраивающие коренным образом муниципальную структуру, а лишь исправляющие ошибки и неточности, допущенные в первоначальных текстах законов. В ходе этой волны из 614 сельских округов было образовано 318 сельских поселений. Однако в районах укрупнение проявилось по-разному. Например, в Бологовском и Пеновском районах сельских поселений лишь на три меньше, чем было сельских округов. Для Оленинского и Ржевского районов число СП оказалось в 3,5 раза меньше количества СО, для Калязинского – в 5,3.

В ходе следующей волны укрупнения общее количество СП сократилось еще на 42 единицы<sup>4</sup>. Новые преобразования затронули не все районы. Наиболее масштабно они прошли в Максатихинском и Молоковском районах, где вместо 20 и 13 сельских округов соответственно теперь существуют 3 и 2 сельских поселения. Перемены в Старицком районе также значительны – 34 сельских округа превратились в 8 сельских поселений. В целом по области из 276 СП – 12 возглавляются районными центрами и пгт, что еще немного уменьшает количество местных центров на низовом уровне. Если из перечня исключить СП вблизи Твери, то окажется, что на всю область приходится всего лишь 257 «нормальных» сельских центров.



Р и с. 2. Изменение числа низовых территориальных единиц в районах Тверской области с 2002 г. по 2015 г.

Почему укрупнение сельских поселений произошло так, а не иначе? Поиск некоторого логичного объяснения совершенных административных преобразований в муниципальной структуре выводит на довольно зыбкую почву догадок и предположений. Единая «формула укрупнения» вряд ли существует. Однако можно предложить общую схему укрупнения, опирающуюся на следующие условия. Во-первых, формирование нового СП зависит от численности населения укрупняемых единиц – чем многочисленнее СП, тем вероятнее оно

<sup>4</sup> Количество «исчезнувших» СП больше. Здесь и далее последние преобразования в Удомельском районе не учитываются

является базовым<sup>5</sup>. Во-вторых, центром укрупненного СП скорее всего будет выступать самый крупный населенный пункт, как обладающий наилучшими возможностями для реализации своих центральных функций. В-третьих, немаловажным является удачное транспортно-географическое положение у центров образованных поселений, не затрудняющее связи с новыми подконтрольными территориями.

Анализ последних 24 случаев укрупнения СП, произошедших в 13 районах области с 2010 г. по 2015 г., показал картину, несколько отличную от предполагаемой. В большинстве ситуаций, как и следовало ожидать, выбор муниципального образования, на котором строилось объединение двух или более поселений, был обусловлен численностью населения как всего поселения, так и его центра. Однако в трех эпизодах не самые крупные поселения становились базовыми, еще в семи – не самые крупные центры брали на себя «бремя правления».

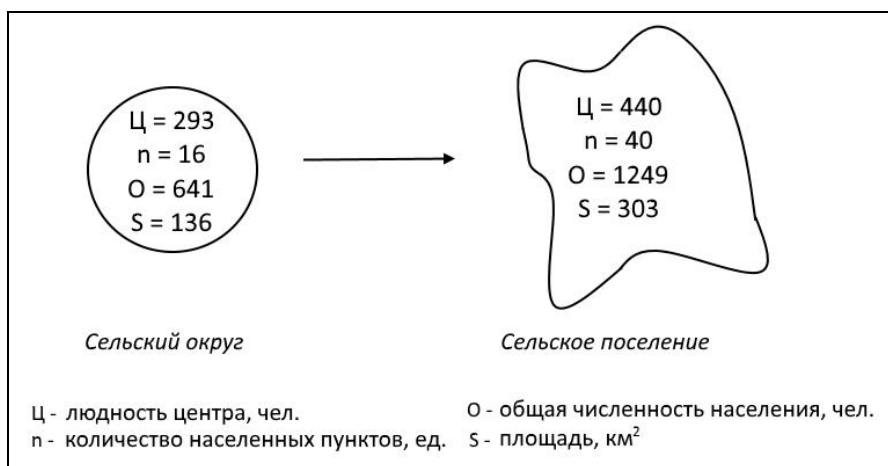
Величины расстояний между исчезнувшими и сохранившимися центрами варьируют от 5 км до 38 км. При этом конфигурация некоторых сельских поселений противоречит дорожной сети и логике пространства в целом. Например, у д. Глебени (Глебенское СП Краснохолмского района, включившее в свой состав в 2013 г. территории Нивского и Утеховского СП) нет прямого дорожного сообщения с д. Утехово, путь пролегает через г. Красный Холм. Аналогичная ситуация в Молоковском районе, где расстояние от прежних центров СП (с. Ахматово и д. Черкасово) до нового центра СП – д. Обросово – более 30 км, и дорога идет через пгт Молоково (которое к тому же тоже является центром СП). Описанные ситуации – не единственные примеры странного формирования сельских поселений. Как минимум, еще в трех районах (Кувшиновском, Максатихинском и Старицком) можно найти схожие случаи. В целом, трансформация низовой муниципальной структуры – незавершенный процесс, и в будущем процесс укрупнения, скорее всего, продолжится. Как результат, будут появляться новые факты несоответствия людности населенного пункта, его статуса и географического положения.

В общем виде произошедшие административные изменения можно изобразить на схеме (рис.3). Фигуры, выбранные для усредненных моделей СО и СП, условны, но они отражают важные качества СО, отчасти утерянные при укрупнении – компактность, географическую сближенность СНП, составляющих единый округ. Современные СП зачастую причудливы по форме, и единство СНП в таких случаях лишь формально. Важно отметить также увеличившуюся «нагрузку» на центральный населенный пункт – число подопечных пунктов в СП в 2,5 раза больше, чем было в СО. Средняя людность

---

<sup>5</sup> Под базовым понимается сельское поселение, сохранившее в результате укрупнения свое название и центр.

центра при этом возросла не сильно, и этот искусственный «прирост» обусловлен исключением мелких СНП из ранга центральных. Все это будет лишь способствовать усилению негативных тенденций в сельском расселении. Как отметил А.М. Никулин, еще в 1980-х гг. крупнейшие советские специалисты по проблемам села среди главных причин системного кризиса называли «извечное российское управленческое стремление увеличения концентрации населения (для усиления контроля над ним)» [5, с.280]. Вызывает удивление схожесть проблем и методов их решений тогда и сейчас.



Р и с. 3. Усредненные характеристики сельских округов (2002) и сельских поселений (2010) Тверской области

В постановлении ЦК КПСС «Об упорядочении строительства на селе» [8] было сказано, что одной из задач, стоящих перед правительством, является создание всех условий для высокопроизводительного труда сельского населения и интенсивного развития сельского хозяйства. В современной Концепции устойчивого развития сельских территорий до 2020 г. [4], утвержденной в 2010 г., целями государственной политики названы схожие положения о создании благоприятных социально-экономических условий для выполнения селом его производственной и других функций, о повышении эффективности сельского хозяйства и вклада села в экономику страны. Конечно, нет никакого прямого запрета на строительство и другую деятельность в «неперспективных» деревнях, как это было раньше. Однако принимаемые решения об укрупнении сельских поселений и о свертывании сети учреждений социальной инфраструктуры напоминают прежние положения об упразднении «неперспективных» деревень.

### **Список литературы**

1. Вихрёв О.В., Ткаченко А.А., Фомкина А.А. Системы сельского расселения и их центры (на примере Тверской области) // Вест. Моск. Ун-та. Сер. 5. Геогр. 2016. №2. С.30–37.
2. Глезер О.Б. Система местного самоуправления как составная часть институциональной среды расселения в современной России // Вопросы географии. Сб. 135. География населения и социальная география. М., 2013. С.224–244.
3. Глезер О.Б., Бородина Т.Л., Артоболевский С.С. Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство субъектов РФ // Изв. РАН. Сер. Геогр. 2008. №5. С.51–64.
4. Концепция устойчивого развития сельских территорий РФ на период до 2020 года. URL: <http://www.mcx.ru/documents/document/show/14914.77.htm>.
5. Никулин А.М. Аграрники, власть и село: от прошлого к настоящему. М., 2014. 400 с.
6. Об административно-территориальном устройстве Тверской области. Закон Тверской области от 27 мая 1999 г. №62-ОЗ-2.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ (с изменениями на 3 июля 2016 г.).
8. Постановление ЦК КПСС и Совета министров СССР от 12.09.1968 г. №728 «Об упорядочении строительства на селе».
9. Тархов С.А. Изменение административно-территориального деления России в XVIII–XX в. // Логос. 2005. №1. С.65–101.

### **RURAL ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL STRUCTURE OF TVER REGION IN POST-SOVIET PERIOD**

**A.A. Fomkina**

Lomonosov Moscow State University, Moscow

The article describes the changes in the structure of rural administrative and territorial structure in the Tver region for the past 15 years. Some quantitative characteristics of the «old» and «modern» rural municipal structure are listed. The average scheme of made changes is shown.

**Keywords:** *rural municipality, administrative and territorial structure, municipal structure, Tver region*

*Об авторе*

ФОМКИНА Александра Андреевна – аспирантка географического факультета Московского государственного университета им. М.В.Ломоносова, e-mail: [alpresents@mail.ru](mailto:alpresents@mail.ru)