



оригинальная статья

<https://elibrary.ru/muavyi>

## Метаморфозы административно-территориального устройства в границах современной Донецкой Народной Республики

Василенко Валерий Николаевич

Донецкий национальный университет экономики и торговли  
имени Михаила Туган-Барановского, Россия, Донецк  
eLibrary Author SPIN: 1025-7383  
bulava1953@mail.ru

Василенко Дмитрий Валериевич

Донецкая академия управления и государственной службы,  
Россия, Донецк  
eLibrary Author SPIN: 1510-0738

**Аннотация:** Целью работы является обобщение имеющегося опыта развития Донецкой Народной Республики в разрезе формирования и совершенствования административно-территориального устройства. Для достижения цели были поставлены следующие задачи: обобщен существующий опыт административно-территориального деления, выделены наиболее характерные черты возможных трансформаций, обоснована необходимость скорейшей имплементации федерального законодательства в текущую деятельность государственных органов управления и органов местного самоуправления. В ходе исследования применялись общенаучные методы: логический, сравнительный, описательный, картографический и метод аналогий. Научная новизна полученных результатов заключается в выявлении закономерностей трансформации схемы и структуры административно-территориального обустройства в конкретно-исторических условиях; установлении причинно-следственных связей между преобразованиями в общественном производстве и изменениями в территориальном развитии; разграничении отдельных групп экономических интересов, порождающих противоречия в общественных отношениях; выявлении факторов концентрации объектов общественного производства на отдельных территориях; визуализации результатов изменений в административных границах и структуре административно-территориальных образований при помощи карт. В статье изложена хронология преобразований в структуре административно-территориальных единиц за более чем 100 лет существования Донбасса в новейшей истории. Советский период (1917–1991 гг.) охарактеризован через изменения административных границ и структуры административно-территориальных образований. Украинский период (1991–2014 гг.) показан через усиление тенденции к росту напряженности между органами местного самоуправления и центральными органами власти и управления. Период государственности (2014–2022 гг.) охарактеризован как выполнение подготовительной работы, предшествовавшей вхождению Донецкой Народной Республики в состав Российской Федерации.

**Ключевые слова:** административно-территориальное устройство, административные границы, городская агломерация, мегаполис, муниципальное обустройство, территория, территориальное развитие

**Цитирование:** Василенко В. Н., Василенко Д. В. Метаморфозы административно-территориального устройства в границах современной Донецкой Народной Республики. *Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки.* 2024. Т. 9. № 2. С. 284–294. <https://doi.org/10.21603/2500-3372-2024-9-2-284-294>

Поступила 23.11.2023. Принята после рецензирования 25.03.2024. Принята в печать 01.04.2024.

full article

## Metamorphoses of the Administrative-Territorial Structure of the Donetsk People's Republic Modern Territory

Valeriy N. Vasilenko

Donetsk National University of Economics and Trade  
named after Michael Tugan-Baranovsky, Russia, Donetsk  
eLibrary Author SPIN: 1025-7383  
bulava1953@mail.ru

Dmitriy V. Vasilenko

Donetsk Academy of Management and Public Administration,  
Russia, Donetsk  
eLibrary Author SPIN: 1510-0738

**Abstract:** The purpose of the article is to summarize the existing development experience of the Donetsk People's Republic in the context of the administrative and territorial structure's formation and improvement. The authors summarize the existing experience of administrative and territorial division, highlight the most characteristic features of possible transformations, and substantiate the need for early implementation of federal legislation into the current activities of state and local government bodies using logical, comparative, descriptive, and cartographic methods, as well as the method of analogies. The article identifies patterns of the administrative-territorial arrangement transformation in specific historical conditions, establishes cause-and-effect relationships between transformations in social production and changes in territorial development, distinguishes individual economic interest groups that generate contradictions in public relations, identifies the concentration factors for public production facilities in certain territories, visualizes the results of administrative boundaries administrative-territorial entities' structure changes using maps. The article describes the chronology of transformations in the structure of administrative-territorial units over more than 100 years of Donbass's existence in modern history. The Soviet period (1917–1991) is characterized by changes in administrative boundaries and the structure of administrative-territorial entities. The Ukrainian period (1991–2014) is distinguished by the intensified tension between local governments and central authorities, management. The period of statehood (2014–2022) is characterized by the completion of preparatory work preceding the entry of the Donetsk People's Republic into the Russian Federation.

**Keywords:** administrative-territorial structure, administrative boundaries, urban agglomeration, megapolis, municipal arrangement, territory, territorial development

**Citation:** Vasilenko V. N., Vasilenko D. V. Metamorphoses of the Administrative-Territorial Structure of the Donetsk People's Republic Modern Territory. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Politicheskie, sotsiologicheskie i ekonomicheskie nauki*, 2024, 9(2): 284–294. (In Russ.) <https://doi.org/10.21603/2500-3372-2024-9-2-284-294>

Received 23 Nov 2023. Accepted after peer review 25 Mar 2024. Accepted for publication 1 Apr 2024.

### Введение

Территориальное развитие в первую очередь происходит за счет изменений в количестве и качестве населенных пунктов. Имеется в виду как исчезновение старых «неперспективных» населенных пунктов, так и возникновение новых поселений, а также укрупнение размеров существующих населенных пунктов под влиянием территориального и отраслевого разделения труда за счет концентрации производства и населения [1; 2]. С этой точки зрения представляется весьма интересным рассмотрение некоторых метаморфоз в развитии административно-территориальных образований на территории современной Донецкой Народной Республики (ДНР).

30 сентября 2022 г. ДНР была принята в состав Российской Федерации. Основаниями для этого стали:

1. Декларация о суверенитете ДНР от 7 апреля 2014 г., Акт о провозглашении государственной самостоятельности ДНР от 7 апреля 2014 г. и результаты референдума, состоявшегося в ДНР 11 мая 2014 г.
2. Результаты референдума, состоявшегося в ДНР 27 сентября 2022 г., на котором подавляющим большинством населения был поддержан вопрос о вхождении ДНР в состав Российской Федерации на правах субъекта РФ.
3. Предложение ДНР о ее принятии в состав РФ.
4. Договор между РФ и ДНР о ее принятии в состав РФ в качестве нового субъекта.

5. Федеральный конституционный закон № 5-ФКЗ от 4 октября 2022 г. «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики»<sup>1</sup>.

Вхождение в состав России актуализировало вопросы о том, как и какими способами принятие субъекта унитарного государства в федеративное государство может быть обеспечено с учетом существующих отличительных черт как вертикали, так и горизонтали властных отношений. Права и обязанности в унитарном государстве существенно отличаются от прав и обязанностей в федеративном. В общих чертах такие нюансы находятся в плоскости, с одной стороны, отношений *центр – регионы* [3], когда присутствует разная субъектность (полномочия) органов местного самоуправления, а с другой – административно-территориального устройства, когда существующие границы деления самым непосредственным образом влияют на возможности формирования местных бюджетов. Взаимодействие между 27 субъектами унитарного государства [4] и взаимодействие между сотней субъектов федеративного государства существенно различается [5].

Принятие ДНР в состав РФ побуждает необходимость поиска наиболее рациональных шагов, при помощи которых должна обеспечиваться реальная возможность минимизировать материальные и моральные издержки интеграции в условия территориального развития, принятые и реализуемые в России, но с учетом собственного опыта. Сопряжено это с наследием

1. Раннего этапа территориального развития (начиная с середины XVII в. и до 1917 г.), когда административно-территориальное устройство Донбасса только начиналось и во многом копировало существовавшую в то время практику управления окраинными землями.

2. Советского периода развития (1917–1991 гг.), когда и отношения по вертикали власти (управления), и условия территориального развития задавались директивно и строго обеспечивались существовавшими мерами как в управлении или финансовом отношении, так и посредством контроля.

3. Периода развития украинской независимости (1991–2014 гг.), когда отношения по вертикали власти (управления) формально декларировались как децентрализованные и строились по трехуровневой схеме *государство – область – район*. Однако

фактически финансовые ресурсы чрезмерно концентрировались на государственном уровне, отношения становились более централизованными и, по меткому выражению академика В. К. Макутова охарактеризованы стремлением к «центропутии» [6].

4. Военного периода (с 2014 г. по настоящее время), когда отношения были сконцентрированы лишь на государственном уровне, а на низовом обеспечивались посредством назначения глав администраций на местном уровне (из-за отсутствия законодательной базы) и распределения финансовых ресурсов ручным способом.

Тем самым метаморфозы административно-территориального устройства ДНР (Донецкой губернии, Сталинской, Донецкой области) в полной мере отразились не только на современном состоянии, но и, скорее всего, отразятся на возможностях ее территориального развития после вхождения в состав Российской Федерации.

Свои отпечатки на состояние и характер изменений в административно-территориальном обустройстве наложили: 1) достаточно продолжительный период пребывания Донбасса в составе Российской империи (более 200 лет); 2) нахождение Донецкой области в составе советского государства (более 70 лет); 3) краткий период пребывания в составе украинской государственности (почти 23 года); 4) совсем небольшой по историческим меркам период государственной независимости (чуть более 8 лет до вхождения в состав РФ). За это время вопросам административно-территориального обустройства как в научном сообществе самого Донбасса, так и относительно Донбасса уделялось недостаточно внимания. Лишь в начале 2000-х гг., после предпринятой попытки реформирования вертикали украинской власти (в т. ч. децентрализации властных полномочий), эту проблему стали пристально изучать. Как ученые-теоретики, так и практики начали чаще рассматривать административно-территориальное устройство в своих работах.

Можно выделить несколько публикаций, в которых проблемы территориального развития рассмотрены под разными углами. Так, Н. В. Осадчая и О. В. Галясовская проявили свой интерес к поэтапной реализации реформы местного самоуправления на Украине с упором на финансовую деятельность и усиление контроля со стороны органов местного самоуправления, чтобы обеспечивать эффективное выполнение передаваемых полномочий в рамках проводимой

<sup>1</sup> О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики. Федеральный конституционный закон № 5-ФКЗ от 04.10.2022 (ред. от 25.12.2023). СПС КонсультантПлюс.

децентрализации власти [7]. Я. Ю. Белоус акцентировала внимание на необходимости определения форм государственной поддержки формирования и развития территориальных общин, достижения более рационального соотношения в распределении полномочий между органами местного самоуправления и местными органами исполнительной власти [8]. В работе С. Г. Батажок излагалась идея применения более современной модели финансирования местных бюджетов и межбюджетных отношений, при которой бюджетная децентрализация должна способствовать повышению финансовой достаточности местных бюджетов [9]. В работе В. И. Захарченко объясняются теоретические основы финансовой децентрализации и устойчивого развития территорий, проанализированы основные меры финансовой децентрализации на Украине, при этом сделан акцент на перераспределении полномочий и финансовых ресурсов между центром и территориями [10]. В то же время Т. Ю. Гусаков рассматривал эволюцию административно-территориального устройства на Украине через систематизацию опыта реформирования и выявления сильных и слабых сторон территориальной реформы на Украине [11]. Наконец, Е. А. Слинько и В. И. Капустин в своей статье рассмотрели вопросы территориальной организации местного самоуправления и промежуточные итоги децентрализации на Украине, а также перспективы реформирования местного самоуправления [12].

Анализ литературных источников свидетельствует о слабо изложенном ретроспективном ракурсе, поскольку существующий опыт преобразований в административно-территориальном устройстве региона, влияющих на его территориальное развитие недостаточно обобщен. В связи с этим в данной статье восполняется этот пробел.

## Методы и материалы

В статье применены логический, сравнительный, описательный и картографический (ввиду громоздкости административные карты непосредственно в статье не представлены) методы, а также метод аналогий при описании отдельных событий. В качестве информационной базы исследования использованы некоторые факты, которые в перспективе позволят определить оптимальную модель управления и территориального развития Донецкой Народной Республики.

## Результаты

До середины XVII в. территория ДНР была слабо заселена. Эти земли были частью Дикого поля. После их присоединения к Российской империи донецкие земли были административно включены в Новороссийскую губернию и состояли из 12 уездов. Позднее эти территории вошли в Екатеринославскую губернию и состояли из 9 уездов и 265 волостей, а также области Войска Донского. Активное освоение этого региона началось в XIX в.: именно в это время Донбасс стал одним из промышленных центров России. Этот период можно охарактеризовать как период поиска приемлемой модели административно-территориального устройства, обеспечивающей эффективное управление политическими, экономическими и социальными процессами на Донбассе.

Наибольший интерес вызывают процессы по административно-территориальному делению в период становления и укрепления Советского Союза и его распада, поскольку именно в это время наблюдались наиболее частые случаи изменения структуры административно-территориального деления.

В начале 1920-х гг. (еще до образования СССР) провели реформу административно-территориального устройства государства. В это время была образована Донецкая губерния, центром которой сначала стал город Луганск<sup>2</sup>, а 12 октября этого же года центр губернии был перенесен в город Бахмут.

В административно-территориальном отношении, например, в 1923 г. губерния состояла из 8 уездов и 299 волостей, на ее территории насчитывалось 445 городских и 3128 сельских поселений. В марте этого же года началась очередная территориальная реформа: в Донецкой губернии были созданы 7 округов и 78 районов. К концу 1924 г. определились более четкие очертания административных границ между губерниями: два округа (Шахтинский и Таганрогский) вошли в состав РСФСР.

Уже к концу 1925 г. этот этап административно-территориальной реформы завершился. Он коснулся изменений в вертикали властных отношений: из четырехуровневой системы управления (центр – губерния – уезд – волость) был осуществлен переход к трехуровневой системе (центр – округ – район). Такая территориальная схема не только выглядела визуально сложной, но и весьма тяжелой в управлении. Позднее, в 1930 г., округа были ликвидированы, и территория Донбасса была разделена на 12 городских советов и 23 сельских района с непосредственным подчинением центру (Киеву). Пятнадцать лет

<sup>2</sup> Постановление СНК РСФСР об определении границ Донецкой губернии от 16.03.1920. *Российский государственный архив социально-политической истории*. Ф. 19. Оп. 1. Д. 355. Л. 2–2 об.

непрерывных преобразований административно-территориального устройства Донбасса привели к пониманию необходимости создания более современного административного образования – было принято решение о создании Донецкой области.

Донецкая область была создана 5 июля 1932 г. путем слияния 5 округов УССР: Артемовского, Луганского, Мариупольского, Сталинского и Старобельского. На момент создания новая область стала самой крупной областью Украинской ССР не только по размерам территории, но и по численности населения. Управление такой огромной областью в условиях коммуникаций того времени было непростым, и Донецкая область в своих первоначальных границах просуществовала недолго. Всего через 6 лет на ее базе созданы две самостоятельные области – Сталинская и Ворошиловградская.

Сталинская область была создана 3 июня 1938 г. решением высшего исполнительного органа СССР, Президиумом Верховного Совета. Под таким названием область просуществовала до 9 ноября 1961 г., когда уже указом Президиума ВС Украинской ССР ее переименовали в Донецкую область, а город Сталино – в Донецк. Следует подчеркнуть, что на конец 1939 г. численность населения в Сталинской области составляла около 3,2 млн человек.

В послевоенные годы восстановление национальной экономики сопровождалось возникновением новых населенных пунктов и укрупнением старых. Например, в 1946 г. в Сталинской области насчитывалось 28 крупных городов (11 из которых имели статус областного подчинения) и 26 сельских районов с 94 поселками (возникшими вокруг новых угольных шахт или крупных промышленных предприятий) и 1756 селами.

На момент заката Советского Союза в Донецкой области насчитывалось уже 49 городов, 18 сельских районов, 139 поселков городского типа, около 1500 небольших населенных пунктов – результаты урбанизации были очевидны. Численность явочного населения к тому моменту составляла более 4,9 млн человек. К этому времени в границах области сформировались очертания нескольких городских агломераций, таких как Донецко-Макеевская, Горловско-Енакиевская, Славянско-Краматорско-Константиновская, Шахтерско-Торезо-Снежнянская, рядом с которыми достаточно успешно сосуществовали поселки городского типа и сельские населенные пункты. Именно урбанизация населенных пунктов [13; 14] превратилась в один из основных факторов, влияющих на возможности территориального развития в масштабах не только Донецкой области, но и всего Донбасса.

Следует подчеркнуть, что основным принципом административно-территориального деления в советское время являлось правило управляемости первичными партийными организациями, которые выступали ядрами, проводниками внутренней политики коммунистической партии. Численность первичных (низовых) партийных организаций определяла выбор схемы территориального управления и размеры в первую очередь районов. Собственно в советское время сложилась трехуровневая структура управления (центр – область – район / город), которая просуществовала в области в неизменном виде более 80 лет.

Таким образом, в советский период территориального развития Донецкой области наблюдались активные процессы не только реформирования системы управления обществом посредством поиска наиболее приемлемой модели административно-территориального деления, но также и урбанизации, т.е. качественного роста городских поселений. Этому способствовали высокие темпы развития промышленности, особенно угольной отрасли, что обеспечило существенные подвижки административно-территориальной структуры как в количественном, так и в качественном отношении. В этот период за счет исчезновения неперспективных сел, расположенных в ареале промышленных городов, значительно уменьшилось количество сельских населенных пунктов; за счет превращения сел в поселки, особенно на территориях, где строились новые шахты, а также за счет появления новых городов, таких как Донское, Ждановка, Кировское, Новый Свет, Угледар и др., выросло количество городских поселений [15].

В советское время Донецкая область превратилась в одну из наиболее индустриально развитых областей УССР с четко выраженным комплексом горнодобывающей промышленности (подземная добыча угля и его обогащение) и металлургической, машиностроительной, химической, строительной индустриями, мощной энергетикой. Более 20 % ВВП УССР приходилось на долю Донецкой области. По плотности железных дорог область занимала 1 место в Советском Союзе (61,1 км на 1000 км<sup>2</sup>).

Период пребывания Донецкой области в украинской государственности можно охарактеризовать как достаточно противоречивый и непоследовательный. Предпринимаемые меры упорядочения отношений и по вертикали, и по горизонтали властных полномочий носили неполноценный и во многом недостаточно продуманный характер, что порождало почти антагонистические противоречия. Например, сразу же после «получения» независимости (которая



просто «свалилась с неба») в украинском истеблишменте началась борьба за рычаги власти. При поиске баланса полномочий между центральной и местной властями основной фокус внимания государственных деятелей и политики пытались сконцентрировать преимущественно на отношениях между центром и регионами. Это было сопряжено с тем обстоятельством, что само государство включало территории, населенные людьми, разными по своим историческим, культурным и ментальным традициям. С одной стороны, представители социумов этих территорий стремились по максимуму показать свою лояльность и приверженность новому государственному образованию, а с другой – засвидетельствовать свое почтение местным территориальным сообществам, от имени которых они стали заниматься государственными делами. К сожалению, в пылу борьбы за власть приоритет был смещен на усиление исполнительной вертикали власти, а не на развитие местного самоуправления. Тем самым появлялись реальные рычаги для реализации личных интересов «слугами народа».

Однако наличие значительных диспропорций между административно-территориальными единицами одного уровня (область – область, район – район); диффузия отдельных территориальных образований в другие, которая нарушала целостность территорий административно-территориальных единиц (когда внешние границы отдельного города глубоко вклинивались в территорию другого города); неспособность государства финансировать в полном объеме делегированные полномочия и неспособность органов местного самоуправления в полном объеме наполнять местные бюджеты все сильнее усугубляли проблемы, сопряженные с территориальным развитием. Особенно болезненно данные процессы отразились на Донецкой области.

Несостоятельность принимаемых мер по решению вопросов территориального развития на государственном уровне отразилась на ходе парламентских выборов в 2002 г. и президентских выборов в 2004 г. Еще с большим энтузиазмом «слуги народа» взялись за решение не только вопросов кому и как должна подчиняться вертикаль исполнительной власти (президенту или премьер-министру), но и за разделение портфелей (министерств, комитетов и др.), позволяющих обеспечить себе возможность получения доступа к источникам обогащения.

В итоге возможная реформа местного самоуправления отошла на второй план, уступив дискуссиям о распределении полномочий между президентом, парламентом и правительством в центре. Становилось все более очевидным, что усиление

напряженности между центральными органами власти и органами местного самоуправления, а также отдельными регионами не приведет ни к чему хорошему, что подтвердилось в 2014 г. Необходимо подчеркнуть, что, несмотря на борьбу между различными кланами в системе вертикали государственного управления (днепропетровскими, донецкими, галицкими и др.), население Донецкой области по-прежнему оставалось сторонником сближения хозяйственных, политических, семейных связей с большой Россией.

На момент начала военной агрессии киевского режима против Донбасса на территории Донецкой области насчитывалось 52 города (из них 28 городов областного подчинения и 18 сельских районов). Численность населения составляла немногим более 4,2 млн человек. Таким образом, структурно административно-территориальное устройство области практически не изменилось с 1946 г., за исключением качественного и количественного роста городов, что обуславливалось масштабами промышленного производства и его отраслевой специализацией.

На результаты территориального развития Донецкой области в этот период в большей мере повлияли результаты общественно-политических процессов, происходивших в центре, нежели экономические и социальные подвижки, протекающие на местах, за исключением, возможно, негативных последствий массовой ликвидации угольных шахт. Административно-территориальные образования в области (даже те, что имели относительно высокий статус) все больше превращались в периферийные поселения, постепенно теряя не только былую привлекательность индустриальных городов и поселков, но и внутреннее содержание: жилищно-коммунальное хозяйство приходило в критическое состояние, дороги превращались в «полигоны» по испытанию автотранспорта и т. п. Наблюдался кризис в территориальном развитии, перспектив выхода из которого в ближайшие годы не предвиделось.

Апрель 2014 г. кардинально изменил ситуацию в территориальном развитии Донецкой области: 7 числа (на православный праздник Благовещения Пресвятой Богородицы) в Донецке была принята Декларация о независимости, а в Киеве утвердили решение о проведении «антитеррористической операции» (уже через неделю первые бронированные части Вооруженных сил Украины стали входить на территорию области). Ситуация с территориальным развитием вышла из-под контроля. Начались деструктивные процессы, следствием которых стало разделение области на две части. Так, две трети довоенной территории области

(15 городов областного подчинения и 13 сельских районов) перешли под контроль киевского режима, а одна треть (13 городов областного подчинения и 5 сельских районов) осталась под контролем ДНР. Такие пропорции деления наложили свой отпечаток на отношения, связанные с территориальным развитием в республике: была сформирована лишь одна горизонталь государственного управления – высшая, на низовом же уровне как исполнительные органы местного самоуправления выступали местные администрации.

Руководство ДНР (Глава, Народный Совет и Совет Министров ДНР) приступило к формированию нормативной и правовой базы развития независимого государства. В первую очередь это касалось защиты населения от военных действий, во вторую – сохранения его качества жизни на определенном уровне, в третью – предупреждения и преодоления возникающих противоречий в экономических интересах групп населения. Это непосредственно сказывалось на условиях территориального развития, улучшение которых не представлялось возможным в одиночку, особенно на фоне «вымирания» небольших населенных пунктов, а также немотивированных артиллерийских обстрелов.

Выход был только один – возвращение в состав Российской Федерации. Однако для этого было необходимо выполнить подготовительную работу, создать необходимую материальную, экономическую и социальную базы для территориального развития. Было осуществлено объединение г. Шахтерск с одноименным сельским районом, что позволило сконцентрировать материальные, трудовые и финансовые ресурсы для решения текущих задач. В марте 2022 г. территориальная община Розовского района Запорожской области (ликвидированного киевским режимом в результате проводимой территориальной реформы) обратилась с просьбой включить район в состав ДНР. Однако положительного решения по этому вопросу принято не было. Остальные административно-территориальные единицы сохранили свои границы и статус.

На текущий момент в ДНР (без территорий, оккупированных киевским режимом) проживает около 3 млн человек, из них более 2,7 млн – жители городской местности, около 300 тыс. – жители сельской местности. Тем самым доля городского населения составляет порядка 90 %. В республике очень высокая плотность населения, что обусловлено расположенными на ее территории тремя

крупными городскими агломерациями (Донецко-Макеевской, Горловско-Енакиевской, Шахтерско-Торезо-Снежнянской). К числу наиболее крупных городов относятся Донецк, Макеевка, Горловка, Енакиево, Шахтерск, Торез, Снежное, Харцызск и др. По своим внешним очертаниям сеть городских поселений (с примыкающими к ним поселками городского типа) в полной мере напоминает своеобразный мегаполис [6; 16; 17], внутри которого расстояние между границами поселений измеряется даже не километрами, а несколькими сотнями метров [18–20].

Например, в настоящее время в ареале Донецко-Макеевской городской агломерации состоят города Донецк, Макеевка, Харцызск, Ясиноватая, Иловайск, Зугрэс и Моспино. Также здесь находится ряд поселков и сел под юрисдикцией Донецкой (пгт Ларино, Горбачево-Михайловка и Новый Свет, п. Старомихайловка, Александровка и др.), Макеевской (пгт Грузско-Зорянское, Межевое, Маяк, Пятиполье, Свердловло, Ясиновка, Криничная, Нижняя Крынка и др.), Харцызской (пгт Войково, Шахтное, Широкое и др.) городских администраций.

Отличительные черты Донецко-Макеевской городской агломерации: разветвленная сеть автомагистралей и железнодорожного сообщения, что способствует относительно быстрому перемещению населения между населенными пунктами; большая протяженность линий электропередач, газопроводов, водопроводов и канализационных стоков, обеспечивающая формирование достаточно комфортных условий для жизни людей.

Население, проживающее на территории Донецко-Макеевской городской агломерации (более 1,6 млн человек<sup>3</sup>), постоянно сталкивается с проблемами, связанными с устареванием транспортной инфраструктуры (снижается качество дорожного полотна; ветшает транспортный парк, особенно маршрутки), несовершенством логистических схем перемещения ресурсов (товаров и людей), уменьшением площадей зеленых насаждений, утилизацией твердых бытовых отходов, переработкой промышленных отходов (в т.ч. очисткой шламоотстойников) и др., решение которых не представляется возможным без консолидированных усилий как органов местного самоуправления, так и населения.

В настоящее время территория республики в действующих границах визуально может быть поделена на две части: северную (городскую) и южную (сельскую). В северной части преобладают городские

<sup>3</sup> Донецко-Макеевская промышленная агломерация. 15.12.2013. URL: [https://www.yaneuch.ru/cat\\_110/doneckomakeevskaya-promyshlennaya-aglomeraciya/362958.2562895.page1.html](https://www.yaneuch.ru/cat_110/doneckomakeevskaya-promyshlennaya-aglomeraciya/362958.2562895.page1.html) (дата обращения: 21.03.2023).

поселения, а в южной – сельские населенные пункты. После вхождения ДНР в состав РФ указами Главы ДНР на протяжении 2014 г. был осуществлен переход на муниципальное устройство в административно-территориальном делении: созданы 12 городских округов (11 городских округов в действующих границах) и 18 муниципальных округов (11 муниципальных округов в действующих границах) [21–23].

Прошлый опыт и действующая практика подсказывают, что за этими преобразованиями последуют другие. Тем более что при таком делении территорию всей ДНР можно представить как один большой мегагород – Донецкий мегаполис, но не виртуальный, а вполне реальный [24–27]. С большой долей уверенности можно предположить, что данное обстоятельство будет способствовать поиску и адаптации на практике более современных методов и способов управления экономическими, социальными и политическими процессами.

На сегодняшний день первоочередной задачей органов государственного управления республики становится имплементация федеральных стратегических и концептуальных документов по вопросам регионального и муниципального управления, определяющих приоритеты государственной политики в сфере развития регионов и муниципальных образований на региональном и местном уровнях. В таблице<sup>4</sup> приведены названия этих документов и их краткое описание.

Возвращение на историческую родину и принятие ДНР в состав РФ, а также переход на муниципальное устройство административно-территориального деления обуславливает необходимость создания территориальных органов федеральной исполнительной власти и органов местного самоуправления. По мнению авторов, создание территориальных органов федеральной исполнительной власти позволит наладить и усилить вертикальные властные отношения между федеральным и региональным уровнями власти. Создание органов местного самоуправления гарантирует усиление горизонтальной ветви власти и приближение местной власти к населению путем обеспечения максимально возможного удовлетворения существующих общественных политических, экономических и социальных интересов: и территориальных (региональных, муниципальных), и коллективных (групповых, корпоративных).

## Заключение

Описанные в статье метаморфозы административно-территориального устройства свидетельствуют о достаточно сложной природе решения накопленных проблем территориального развития Донецкой Народной Республики (Донецкой губернии, Сталинской области, Донецкой области). Выполненная ретроспектива изменений, происходивших в административно-территориальном устройстве, позволяет сделать ряд общих выводов относительно:

1. Административных границ области, не отличавшихся постоянством из-за растущей сложности оперативного управления экономическими, социальными и политическими процессами, транспортной обеспеченности, существующей сети дорог (автомобильных и железнодорожных), пределы которых во многом зависели от возможностей органов государственного управления принимать эффективные решения, позволявшие в наиболее полной мере реализовывать перспективные и текущие задачи территориального развития.

2. Количественного состава административно-территориальных единиц и их наименований, начиная с губернии, уезда и волости и заканчивая республикой, городскими и муниципальными округами, когда под воздействием в большей мере политических процессов и нарастания общественных противоречий возросла необходимость поиска наиболее приемлемой модели управления территориальным развитием.

3. Факторов территориального и отраслевого разделения труда: появление населенных пунктов, как правило, обуславливалось потребностями общественного производства, а строительство новых шахт, заводов, электростанций требовало значительного притока рабочей силы и строительства для работников жилья, поэтому возникала объективная необходимость в концентрации материальных и трудовых ресурсов на отдельной территории. В то же время истощение природных ресурсов провоцировало исчезновение старых поселений.

4. Возможностей реализации существующих территориальных (региональных, муниципальных) и коллективных (групповых, корпоративных) экономических интересов не только за счет перераспределения властных полномочий (переход из унитарного государства в федеративное данный

<sup>4</sup> Сост. по: Перечень федеральных стратегических и концептуальных документов по теме регионального и муниципального управления, определяющих приоритеты государственной политики в сфере развития регионов и муниципальных образований. Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Materialy-po-strategii-razvitiya-regiono/Perechen-federalnyh-strategicheskikh-i-ko> (дата обращения: 21.05.2023).



**Табл. Основные федеральные стратегические и концептуальные документы, регулирующие региональное и муниципальное развитие**

**Tab. Federal strategic and conceptual documents regulating regional and municipal development**

Наименование	Краткое содержание
Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в РФ	Обоснована необходимость создания системы взаимодействия населения, органов местного самоуправления и государственной власти
Основы государственной политики регионального развития до 2025 г.	Определены принципы, цели, приоритетные задачи и механизмы реализации государственной политики регионального развития в РФ
План реализации Основ государственной политики регионального развития до 2025 г.	Обозначены основные мероприятия по реализации Основ государственной политики регионального развития
Стратегия национальной безопасности РФ	Описаны шаги, направленные на развитие национальной экономики, улучшение качества жизни граждан, укрепление политической стабильности в обществе, обеспечение обороны страны, государственной и общественной безопасности, повышение конкурентоспособности и международного престижа РФ
Стратегия экономической безопасности РФ до 2030 г.	Определены вызовы и угрозы экономической безопасности РФ, а также цели, основные направления и задачи государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности
Стратегия экологической безопасности РФ до 2025 г.	Определены вызовы и угрозы экологической безопасности РФ, цели, задачи и механизмы реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности
Стратегия государственной национальной политики РФ до 2025 г.	Определена система современных приоритетов, целей, принципов, основных направлений, задач и механизмов реализации государственной национальной политики РФ
План мероприятий по реализации в 2022–2023 гг. Стратегии государственной национальной политики РФ до 2025 г.	Органам исполнительной власти субъектов РФ рекомендовано разработать и утвердить региональные планы мероприятий по реализации Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 г.
Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 г.	Представлена как документ стратегического планирования, разрабатываемый в рамках целеполагания по территориальному принципу
Государственная программа РФ «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»	Обозначены цели и задачи программы по устойчивому исполнению бюджетов субъектов РФ и повышению качества управления муниципальными и государственными финансами субъектов РФ
Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 г. (продолженная до 2024 г. по указу Президента РФ № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 г.»)	Определены пути и способы обеспечения устойчивого повышения благосостояния граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе в долгосрочной перспективе (2008–2024 гг.)
Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации 2023 г.	Подчеркнута правильность избранного пути развития и необходимость консолидации усилий по решению всех задач экономического и социального развития как страны в целом, так и отдельных территорий

процесс предполагает по умолчанию), но и за счет их финансовой обеспеченности через преодоление существующих общественных противоречий, поднятия жизненных стандартов проживающего населения на данной территории и придание процессам территориального развития цивилизованного характера.

Главная задача для ДНР на текущий момент заключается в том, чтобы как можно быстрее интегрироваться в политическое, экономическое и правовое поле РФ и обеспечить необходимый динамизм территориального развития нового субъекта федерации. Предположительно, по мере достижения поставленных целей вопрос об изменении административно-территориального устройства республики вновь будет поставлен на повестку дня. Такова логика развития территории Донецкой Народной Республики.

**Конфликт интересов:** Авторы заявили об отсутствии потенциальных конфликтов интересов в отношении исследования, авторства и / или публикации данной статьи.

**Conflict of interests:** The authors declared no potential conflicts of interests regarding the research, authorship, and / or publication of this article.

**Критерии авторства:** В. Н. Василенко – обоснование концепта исследования, выбор цели, задач и методов исследования, редактирование. Д. В. Василенко – обработка и оформление результатов исследования, написание статьи.

**Contribution:** V. N. Vasilenko conceptualized the research, established the goals and objectives, selected the research methods, edited the text of the article. D. V. Vasilenko processed and formatted the research results, wrote a draft version of the article.

## Литература / References

1. Аханов С. А. Эффективность общественного производства. Три уровня анализа: народнохозяйственный, региональный, хозрасчетный. М.: Мысль, 1987. 165 с. [Akhanov S. A. *Public production efficiency. Three levels of analysis: National economic, regional, self-supporting*. Moscow: Mysl, 1987, 165. (In Russ.)]
2. Brown M. C. Using gini-style indices to evaluate the spatial patterns of health practitioners: Theoretical considerations and an application based on Alberta data. *Social Science & Medicine*, 1994, 38(9): 1243–1256. [https://doi.org/10.1016/0277-9536\(94\)90189-9](https://doi.org/10.1016/0277-9536(94)90189-9)
3. Туровский Р. Ф. Баланс отношений «центр – регионы» как основа территориально-государственного строительства. *Мировая экономика и международные отношения*. 2003. № 12. С. 54–65. [Turovsky R. F. Balance in "center – regions" relationships as a basis of terrestrial-state construction. *World Economy and International Relations*, 2003, (12): 54–65. (In Russ.)] <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2003-12-54-65>
4. Лукьянченко А. А., Амитан В. Н. Концепция формирования местных бюджетов на основе принципа распределения полномочий. Донецк: Юго-Восток, 1999. 38 с. [Lukianchenko A. A., Amitan V. N. *The concept of forming local budgets based on the distribution of powers principle*. Donetsk: Iugo-Vostok, 1999, 38. (In Russ.)]
5. Солодухин Ю. Конституционные основы российского федерализма: нерешенные проблемы. *Федерализм*. 2003. № 2. С. 21–36. [Solodukhin Yu. Constitutional foundations of Russian federalism: Unsolved problems. *Federalism*, 2003, (2): 21–36. (In Russ.)]
6. Мамутов В. К. Донецкий мегаполис – стратегия развития. *Проблемы развития современного города: Междунар. науч.-практ семинар. (Донецк, 17 октября 1996 г.)* Донецк: ИЭПИ НАНУ, 1996. С. 3–7. [Mamutov V. K. Donetsk megapolis – development strategy. *Problems of modern city development: Proc. Intern. Sci.-Prac. Seminar, Donetsk, 17 Oct 1996*. Donetsk: IELR NASU, 1996, 3–7. (In Russ.)]
7. Осадчая Н. В., Галиасовская О. В. Децентрализация в Украине: тенденции и проблемные аспекты. *Экономический вестник Донбасса*. 2016. № 2. С. 56–64. [Osadchaia N. V., Galiasovskaia O. V. Decentralization in Ukraine: Trends and aspects. *Ekonomicheskii vestnik Donbassa*, 2016, (2): 56–63. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/wrqaхv>
8. Белоус Я. Ю. Проблемы и перспективы развития территориальных громад в Украине. *Труды БГТУ. Серия 5: Экономика и управление*. 2017. № 2. С. 91–97. [Belous Ia. Iu. Problems and prospects of territorial communities development in Ukraine. *Proceedings of BSTU, issue 5, Economics and management*, 2017, (2): 91–97. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/ymigbf>
9. Батажок С. Г. Бюджетно-фінансова децентралізація як фактор зміцнення місцевого самоврядування в Україні. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2018. № 7-8. С. 36–45. [Batashok S. G. Budget-financial decentralization as a factor of strengthening local self-government in Ukraine. *Formuvannâ rinkovih відносин v Ukraini*, 2018, (7-8): 36–45. (In Ukr.)] <https://www.elibrary.ru/ypwсsl>

10. Захарченко В. И. Аналіз заходів із фінансової децентралізації у контексті сталого розвитку територій. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2018. № 12. С. 98–108. [Zakharchenko V. I. Analysis of measures for financial decentralization in the context sustainable development of territories. *Formuvannâ rinkovih vidnosin v Ukraïni*, 2018, (12): 98–108. (In Ukr.)] <https://www.elibrary.ru/yuhmsl>
11. Гусаков Т. Ю. Муниципальная реформа 2015 года в Украине: реализация и первые итоги. *Крестьяноведение*. 2019. Т. 4. № 2. С. 138–159. [Gusakov T. Yu. Municipal reform of 2015 in Ukraine: Implementation and first results. *Russian Peasant Studies*, 2019, 4(2): 138–159. (In Russ.)] <https://doi.org/10.22394/2500-1809-2019-4-2-138-159>
12. Слинко Е. А., Капустин В. И. Реформа местного самоуправления на Украине: промежуточные итоги децентрализации. *Регион: системы, экономика, управление*. 2020. № 2. С. 150–156. [Slinko E. A., Kapustin V. I. *Local government reform in Ukraine: interim results of decentralization. Region: systems, economics, management*, 2020, (2): 150–156. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/yewjwm>
13. Лукьянченко А. А. Транспортные структуры хозяйства многоотраслевых городов. *Государство и регионы. Серия: Экономика и предприятие*. 2002. № 2. С. 4–19. [Lukianchenko A. A. Transport structures of the diversified cities economy. *Gosudarstvo i regiony. Seriya: Ekonomika i predpriiatie*, 2002, (2): 4–19. (In Russ.)]
14. Gabaix X., Ioannides Y. M. The evolution of city size distributions. *Handbook of Regional and Urban Economics*, eds. Henderson J. V., Thisse J.-F. Elsevier, 2004, vol. 4, 2341–2378. [https://doi.org/10.1016/S1574-0080\(04\)80010-5](https://doi.org/10.1016/S1574-0080(04)80010-5)
15. Любимцева С. В. Трансформация экономических систем. М: Экономистъ, 2003. 443 с. [Lyubimtseva S. V. *Economic systems transformation*. Moscow: Ekonomist, 2003, 443. (In Russ.)]
16. Ciccone A. Agglomeration effects in Europe. *European Economic Review*, 2002, 46(2): 213–227.
17. Ostrom E. Metropolitan reform: Propositions derived from two traditions. *Social Science Quarterly*, 1972, 53(3): 474–493.
18. Krugman P. Space: The final frontier. *Journal of Economic Perspectives*, 1998, 12(2): 161–174. <https://doi.org/10.1257/jep.12.2.161>
19. Лексин В., Швецов А. Бюджетный федерализм: диалектика централизации и децентрализации. *Российский экономический журнал*. 2002. № 7. С. 53–77. [Leksin V., Shvetsov A. Fiscal federalism: The dialectic of centralization and decentralization. *Russian Economic Journal*, 2002, (7): 53–77. (In Russ.)]
20. Corrado L., Fingleton B. Where is the economics in spatial econometrics? *Journal of Regional Science*, 2012, 52(2): 210–239. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00726.x>
21. Кузнецова О. В., Лавров А. М. Территориальное перераспределение бюджетных ресурсов: сравнительный анализ моделей бюджетного федерализма. *Регион: Экономика и Социология*. 1996. № 3. С. 21–39. [Kuznetsova O. V., Lavrov A. M. Territorial redistribution of the budget: A comparative analysis of the models of budget federalism. *Region: Economics and Sociology*, 1996, (3): 21–39. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/wejwjd>
22. Василенко В. Н. Распределение компетенций (полномочий) между органами государственной власти и органами местного самоуправления. *Региональное (областное) самоуправление*. Донецк: ИЭПИ НАНУ, 2005. С. 60–87. [Vasilenko V. N. Distribution of competence (powers) between state authorities and local self-government bodies. *Regional self-government*. Donetsk: IESPA NASU, 2005, 60–87. (In Russ.)]
23. Мамутов В. К. Глядя из Донбасса. Донецк: Юго-Восток, 2007. 267 с. [Mamutov V. K. *Looking from Donbass*. Donetsk: Iugo-Vostok, 2007, 267. (In Russ.)]
24. Богачев С. В., Мельникова М. В., Лукьянченко А. А. Проблемы теории и практики развития городской хозяйственной системы. Донецк: Юго-Восток, 2006. 381 с. [Bogachev S. V., Melnikova M. V., Lukianchenko A. A. *Problems of urban economic system development theory and practice*. Donetsk: Iugo-Vostok, 2006, 381. (In Russ.)]
25. Василенко В. Н. Мысли вслух, или разговор на заданную тему. Донецк: ИП Кириенко С. Г., 2023. 134 с. [Vasilenko V. N. *Thoughts aloud, or a conversation on a given topic*. Donetsk: IP Kirienko S. G., 2023, 134. (In Russ.)]
26. Василенко Д. В. Стратегические приоритеты территориального развития: от поиска до воплощения. М.: БукиВеди, 2019. 368 с. [Vasilenko D. V. *Strategic priorities of territorial development: From search to implementation*. Moscow: BukiVedi, 2019, 368. (In Russ.)]
27. Пяткова Н. П. Государственная политика территориального развития: проблемы и пути решения. Луганск: Ноулидж, 2020. 308 с. [Piatkova N. P. *State policy of territorial development: Problems and solutions*. Lugansk: Noulidzh, 2020, 308. (In Russ.)]