

«NAUKA- RASTUDENT.RU»

Электронный научно-практический журнал

График выхода: ежемесячно

Языки: русский, английский, немецкий, французский

ISSN: 2311-8814

ЭЛ № ФС 77 - 57839 от 25 апреля 2014 года

Территория распространения: Российская Федерация, зарубежные страны

Издатель: ИП Козлов П.Е.

Учредитель: Соколова А.С.

Место издания: г. Уфа, Российская Федерация

Прием статей по e-mail: rastudent@yandex.ru

Место издания: г. Уфа, Российская Федерация

Романенко З.А., Хубулури Е.И. Проблемы административно-территориального устройства в Российской Федерации // Nauka-rastudent.ru. – 2018. – No. 04 (052) / [Электронный ресурс] – Режим доступа. – URL: <http://nauka-rastudent.ru/52/4453/>

© Романенко З.А., Хубулури Е.И., 2018

© ИП Козлов П.Е., 2018

УДК 31

Романенко Злата Александровна

*Студент кафедры Государственное и
Муниципальное управление Ростовского
Государственного Университета Путей Сообщения,
Ростов-на-Дону, Россия, zlata.romanenko.1998@mail.ru*

Хубулури Екатерина Ильинична

*Д. полит. н., профессор, Социально-гуманитарный
факультет, кафедра Государственное и Муниципальное
управление, Ростовского Государственного Университета
Путей Сообщения, Ростов-на-Дону, Россия, ehubuluri@yandex.ru*

Проблемы административно-территориального устройства в Российской Федерации

Аннотация: В статье рассматриваются методологические подходы в определении административно-территориального устройства государства, дается определение данного понятия, а также поднимается вопрос о решении проблем современного административно-территориального устройства в Российской Федерации и пути их решения.

Ключевые слова: Административно-территориальное деление, модернизация, концепции, современное устройство, проблемы.

Problems of the administrative and territorial structure in the Russian Federation

Romanenko Zlata Aleksandrovna

*Student of the Department of State and
Municipal administration
Rostov State University of Railway Engineering,
Rostov-on-don, Russian Federation*

Khubuluri Ekaterina Ilinichna

*Professor, doctor of political science chair of state and municipal management
Rostov State University of Railway Engineering,
Rostov-on-don, Russian Federation*

Abstract: Methodological approaches to determining the administrative and territorial structure of the state are considered in the article, a definition of this concept is given, and the question of solving the problems of the modern administrative and territorial structure in the Russian Federation and ways to solve them is raised.

Keywords: administrative-territorial division, modernization, concepts, modern structure, problems

Территория любого государства является она из базовых ресурсов его развития. При этом именно территориальный потенциал сегодня был и есть одним из ключевых показателей для осуществления оценки развития современного государства.

Относительно российской практики стоит отметить, что вопросы территории имеют большое значение, что во многом детерминируется ее огромной площадью и протяженностью. Это и приводит к тому, что особое внимание должно уделяться корректному административно-территориальному делению на основе выработки целостной, объективной, отвечающей современным потребностям научной концепции правового регулирования территориального устройства Российской Федерации, которая будет учитывать все общественные процессы в России. При этом базовой социальной целью выступает – поступательное развитие государства.

При этом можно говорить и о наличии определенного потенциала, который содержится в рамках данного аспекта. Совершенствование территориального устройства Российской Федерации, направленное на реализацию территориального потенциала государства, требует совместных усилий представителей многих отраслей научного знания, объединенных междисциплинарным подходом к решению общей научной и социальной задачи. Указанные аспекты в совокупности и актуализируют проведение данного исследования.

Государственное устройство любой страны характеризуется двумя базовыми характеристиками - формой правления и формой административно-территориального устройства. Административно-территориальное устройство государства детерминировано тем, что всегда его территория ограничена.

Идентичной позиции придерживается и М. Н. Межевич, который отмечает, что одним из базовых структурных компонентов территориальной организации

общества является административно-территориальное деление государства¹. При этом в научной литературе нет единого термина для обозначения данного явления – применяются такие категории как «административно-территориальное деление», «территориально-административное деление», «административно-территориальное устройство», «политико-территориальное деление», «политико-административное деление», «политико-государственное деление»[5].

Наиболее широко распространенным все же выступает понятие «административно-территориальное деление». При этом важно отметить, что в нормах действующего законодательства закрепления данного термина нет.

Традиционно в научной литературе принято выделять две фундаментальные концепции административно-территориального деления.

Первый подход (органическая теория) исходит из того, что административно-территориальное деление страны не должно стремиться отражать реальные социально-экономические процессы. В рамках данной концепции, чем больше административное деление расходится с реальным расчленением государства, тем меньше у государства возможностей командовать и управлять общественными процессами, происходящими в обществе.

С данной позиции, административно-территориальное деление, которое не совпадает с реальным членением пространства, выглядит как еще один способ оградить государство от вмешательства в общественную жизнь.

В качестве примера практической реализации данной концепции можно назвать США, где деление на штаты достаточно условно, а границы штатов, как правило, представляют собой геометрически правильные линии. Сторонники данной теоретической концепции ссылаются на то, что даже в тоталитарных государствах реформа административного деления зачастую не имеет смысла, потому что основная цель заключается в контроле за территориальной динамикой экономики.

Но в тоже время, поскольку экономика всегда развивается значительно быстрее, чем любые административные реформы, то административно-

территориальное деление страны в любом случае не может в полной мере отразить реалии ее экономико-географического положения³]. То есть административно-территориальному делению в целом не придается особого значения как действенному инструменту управления общественными процессами, поскольку умаляются ее функции и возможности.

Второй (объективистский) подход исходит из того, что административно-территориальные границы не должны быть на основе «живого» разделения на территориальные и социально-экономические системы, а также необходимости добиваться максимального соответствия между естественно возникающими границами регионов и административными образованиями.

Говоря о российской практике следует отметить, что исторически характерен именно второй, объективистский подход, прежде всего потому, что роль государства в освоении территорий, а также в стимулировании экономического развития традиционно была значительно большей, чем в иных странах (например, в США), поэтому и административные границы всегда играли в России весомую политическую роль. Это данность, с которой необходимо считаться. Это также детерминировано и обширной территорией государства, что приводит к тому, что без вмешательства государства невозможно физически организовать эффективную систему государственного управления, в том числе и в аспекте обеспечения минимальной дифференциации между социально-экономическим развитием отдельных субъектов РФ.

С вышеуказанными концепциями органично связаны и различные концепции оцентрования территорий. Американскому подходу присущ взгляд на столицу региона как на исключительно административный центр, не отмеченный ни индустриальными, ни интеллектуальными преимуществами. В американской традиции наиболее заметный экономический, индустриальный и научный центр территории ни в коем случае не является одновременно и ее административным центром (эту роль выполняет, как правило, незначительный в демографическом и экономико-географическом отношениях город - город чиновников).

В российской практике функции административного центра территории, как правило, выполняет именно наиболее крупный и мощный по своему промышленному и экономическому потенциалу город. Это приводит к еще одной проблеме - проблеме столиц. По мере территориального расширения России положение ее столиц (Москва и в особенности Санкт-Петербург) все более смещалось от центра, приобретало так называемый «эксцентрический характер».

Логика развития, казалось бы, требовала переноса столицы на восток, в азиатскую часть страны. Но исторически сформировавшееся представление о том, что столицей государства должен являться его наиболее крупный город, привело к тому, что столичные функции «законсервировались» в западной части государства (Центральный ФО).

На положение Москвы как российской столицы оказывают влияние 2 фактора - инерционность управления, а также огромные расходы на перенос столицы в новое место.

Динамику теоретических концепций административно-территориального деления государства можно рассматривать с позиции выделения критерия оптимальности, который должен лежать в основе деления государства на отдельные административно-территориальные единицы 1-го порядка.

Под критерием оптимальности понимается выделение такого фактора, по которому выстраиваются впоследствии управленческие решения. Данный фактор имеет решающее значение при выборе сетки административно-территориального деления.

При наличии 2-го критерия оптимальности (при строго упорядоченной иерархии) модель функционирует как инвариантная для тех территорий, где 1-му критерию удовлетворяют в равной степени одновременно несколько альтернатив. Например, в качестве 1-го критерия оптимальности административно-территориального деления выбран экономический критерий, т. е. целью управления, например, служит создание сетки административно-территориального

деления с максимально равномерным распределением экономического потенциала регионов, регионального ВВП на душу населения и т. д.

Если есть соответствие данному критерию, то и административно-территориальное деление между регионами может быть «маневренно», то есть может быть осуществлен выбор сетки по 2-му критерию. Например, в качестве такого критерия можно выделить военное управление и пр.

Выбор критерия оптимальности административно-территориального деления конкретного государства отображает фактически сложный набор факторов, которые оказывают влияние на всю модель государственного управления. Такие факторы можно разделить на несколько общих групп[5]:

- 1) исторические и политические;
- 2) военные;
- 3) экономические;
- 4) географические;
- 5) демографические;
- 6) технологические.

Таким образом, административно-территориальное деление является одним из компонентов государственного устройства страны, что приводит к необходимости выработки базовых критериев оптимальности для обеспечения равномерного, эффективного социально-экономического развития регионов.

Стоит отметить, что в настоящее время вопрос оптимизации административно-территориального устройства в России крайне актуален и вызывает ожесточенные споры и дискуссии. При этом, как отмечается в научной литературе, предусмотренный субъектный состав по ст. 65 Конституции РФ стал фактически своеобразной платой за компромисс, который был направлен на стабилизацию в первую очередь федеративных отношений в государстве, сохранении целостности государства и недопущения его распада[4]. В тоже время изначальное число выделенных субъектов (89 субъектов), в том числе и выделение 2 городов федерального значения превышал допустимые разумные пределы. Это и

привело к тому, что с момента принятия Конституции РФ 1993 г. идут непрекращающиеся споры относительно того как лучше усовершенствовать данное разделение.

Еще в 1993 году А.Г. Гранбергом был предложен вариант территориального устройства государства на основе выделения 28 губерний. Многие исследователи его поддержали тогда. Неоднократно о необходимости укрупнения количества административно-территориальных единиц высказывался и В.Ф. Жириновский, который предлагал вообще оставить не более 17 субъектов с одновременной ликвидацией всех национальных автономий, унификации статуса всех субъектов и воссоздании губерний как структурных единиц.

Споры и дискуссии относительно изменения направлений административно-территориального устройства России не утихают и сегодня.

В качестве первого направления, которое важно рассмотреть, можно назвать изменение конституционно-правового статуса субъекта РФ. Изменение конституционно-правового статуса субъекта РФ. Такая форма совершенствования территориального устройства России, как изменение конституционно-правового статуса субъекта, предусмотрена ч. 5 ст. 66 Конституции РФ. Но в научной литературе сегодня почему-то практически прекратились дискуссии относительно этого варианта изменения государственного устройства РФ. Можно предположить, что потенциал использования этой формы отнюдь не исчерпан и необходимо продолжить научные поиски по закреплению в российском законодательстве данной модели трансформации российского федерализма.

При этом в научной литературе есть относительно данного варианта различные позиции. Так, первым вариантом выступает изменение статуса субъекта РФ посредством преобразования или перехода субъекта из одного вида в другой вид в рамках конституционно закрепленного перечня субъектов РФ (на основании ст. 5).

Есть и несколько иная позиция. Приверженцы второго подхода полагают, что изменение статуса субъекта РФ может быть осуществлена посредством межирования субъектов, которые имеют конституционный статус (особого характера).

Третья концепция предполагает получение субъектом специального конституционно-правового статуса, который отличен от статуса других субъектов РФ, определенного в нормах Конституции РФ.

Наиболее удачную, на наш взгляд, версию относительно возможности изменения конституционно-правового статуса субъектов РФ, выдвинул С.А. Авакьян. По его мнению, изменение статуса субъекта возможно в следующих формах[1]:

1. преобразование субъекта из одного вида в другой (например, из области в республику);
2. упразднение субъекта, в том числе посредством включения его в состав другого субъекта в виде административно-территориальной единицы и раздробления территории между несколькими субъектами РФ;
3. прямое вхождение в состав РФ для сложносоставных субъектов;
4. вхождение субъекта в состав другого (построение сложно устроенного субъекта, например возвращение Еврейской автономной области в состав Хабаровского края);
5. выход субъекта из состава Российской Федерации (если субъект перестает существовать, то его статус тоже изменяется)

Одна из серьезнейших проблем в рамках данного направления совершенствования системы административно-территориального устройства, по мнению С.А. Авакьяна, - это необходимость внесения изменений в ст. 5 Конституции, которая закрепляет существующие и допустимые виды субъектов в составе РФ.

Например, новый субъект образуется объединением Еврейской автономной области и ее соседних субъектов РФ. Что же тогда происходит с самой автономной областью? Она прекращает полностью свое существование. Но в этом случае из ч.

1 ст. 5 надо исключить упоминание об автономной области как субъекте РФ. А исключить любой аспект из гл. 1 Конституции возможно лишь принятием нового Основного закона, что определено в ст. 135 Конституции. Это и приводит к тому, что как отмечает автор, нельзя просто преобразовать автономную область в республику или просто в область. Полагаем, что подобное толкование конституционной нормы существует в несколько упрощенном варианте. Конституция РФ напрямую не запрещает совершенствовать субъектный состав федерации, причем это право не только федерации, но и ее субъектов[3].

А перечень субъектов, данный в ч. 1 ст. 5 Конституции, никакого иного смысла, кроме указания на то, что они являются субъектами РФ, не несет.

Таким образом, говоря о совершенствовании административно-территориального устройства и деления России, следует отметить тот факт, что идея реорганизации не нова. Но, в тоже время на современном этапе в качестве базового направления рассматривается видоизменение либо по количеству выделяемых субъектов, либо изменения из конституционного статуса.

Подводя итоги, сформулируем основные выводы, полученные в результате рассмотрения темы.

Так, государственное устройство любой страны характеризуется двумя базовыми характеристиками - формой правления и формой административно-территориального устройства. Административно-территориальное устройство государства детерминировано тем, что всегда его территория ограничена.

Административно-территориальное деление рассматривается как процесс, который имеет законодательное закрепление, и он всегда направлен на выделение отдельных единиц, позволяющих повысить управляемость государством в целом.

Относительно принципов административно-территориального устройства следует отметить, что административно-территориальное устройство само по себе также является базовым принципом, а именно - территориальным принципом процесса организации управления общественными процессами и является таковым по определению.

По своей сути, административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации является результатом правотворчества.

Традиционно в научной литературе принято выделять две фундаментальные концепции административно-территориального деления.

Первый подход (органическая теория) исходит из того, что административно-территориальное деление страны не должно стремиться отражать реальные социально-экономические процессы.

Второй подход по своей природе этатистский, так как подчеркивает необходимость государственного регулирования естественных экономических процессов.

Отдельно стоит остановиться на вопросе административно-территориального устройства России. Особая актуальность данного вопроса обусловлена обширной территорией, которая и приводит к необходимости корректному административно-территориального устройства, что позволит обеспечить хороший уровень управляемости.

Россия по форме государственного устройства - федерация, которая выстроена по национально-территориальному принципу. Иначе говоря, в Российской Федерации реализуется такая система государственного устройства, при которой входящие в состав государства члены (субъекты федерации) имеют собственные предметы ведения (полномочия), собственные законодательные, исполнительные и судебные органы и – что особенно важно – собственное административно-территориальное устройство, то есть территорию и границы.

Особую полемику вызывает вопрос административно-территориального деления и устройства в России, поскольку она отличается высоким уровнем асимметричности, даже несмотря на конституционно закрепленное равенство и симметричность (ст. 5 Конституции Российской Федерации: все субъекты государства (автономные округа, края, республики) абсолютно равноправны).

Следует отметить, что существующая форма административно-территориального устройства России вызывает бурные дискуссии относительно

своей оптимальности. С момента принятия Конституции РФ в 1993 году и выделением форм субъектов РФ, начались споры относительно их большого числа и необходимости их укрупнения до 17 штук.

В настоящее время в качестве основной формы совершенствования административно-территориального деления следует рассматривать возможность изменения конституционно-правового статуса субъектов РФ в рамках системы их унификации, в том числе и в вопросе их статуса.

При этом, важно отметить, что сегодня данный вопрос стоит крайне остро, что и требует его проработки на практическом уровне.

Список литературы:

1. Абдулаев М.И. Теория государства и права. - М.: Финансовый контроль, 2015. С. 66.
2. Комаров С.А. Общая теория государства и права: Учебник / С.А. Комаров. - М.-СПб.: Изд-во Юридического института, 2015. С. 121.
3. Марченко М.Н. Теория государства и права. - М.: Изд-во «Зерцало», 2017. С. 121.
4. Мелехин А.В. Теория государства и права. - М.: Маркет ДС корпорейшн, 2014. С. 136.
5. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. Учебник / В.Н. Хропанюк. - М.: Омега-Л, 2016. С. 155.

© Романенко З.А., Хубулури Е.И., 2018

Дата публикации: 30.04.2018