
ПОЛИТИКА И ОБЩЕСТВО

POLITICS AND SOCIETY

*НИКЛАУС Анна Александровна
кандидат политических наук,
доцент, декан факультета
управления интеллектуальной
собственностью, Российская
государственная академия
интеллектуальной
собственности, Москва, Россия
nicklaus.anna@gmail.com*

*NIKLAUS Anna Aleksandrovna
Candidate of Political Sciences,
Associate Professor, Dean of the
Faculty of Intellectual Property
Management, Russian State
Academy of Intellectual Property,
Moscow, Russia
nicklaus.anna@gmail.com*

К вопросу о моделях и перспективах оптимизации регионального пространства государства: российский и зарубежный опыт/On the issue of models and prospects for optimizing the regional space of the State: Russian and foreign experience

Аннотация

В статье рассматривается достаточно актуальная проблематика для большинства стран современного мира, а именно наличия в административно-территориальном делении единиц, наделенных особым статусом. Автором предпринята попытка анализа ключевых особенностей политико-правового и экономического свойств влияющих на формирование автономных образований в составе государств.

Автором также продемонстрированы слабые стороны и противотечения содержащиеся в основном нормативно-правовых документах международного уровня.

Вместе с тем, в статье осмыслена диалектическая сущность автономных образований, так с одной стороны, автономии приводят к асимметрии, но с другой стороны помогают предотвратить или ослабить центробежные тенденции. Эффективность автономии, как политической технологии, по мнению автора, повышается в условиях стабильных и укоренившихся демократических практик.

Ключевые слова

Автономия; регионализация; субсидиарность; федерализм; региональная политика.

Abstract

The article deals with a rather topical issue for most countries of the modern world, namely the presence in the administrative-territorial division of units endowed with a special status. The author attempts to analyze the key features of the political-right and economic properties that influence the formation of autonomous entities within states.

The author also demonstrates the weaknesses and counter-currents contained in the main normative legal documents of the international level.

At the same time, the article comprehends the dialectical essence of

autonomous entities, so on the one hand, autonomies lead to asymmetry, but on the other hand they help to prevent or weaken centrifugal tendencies. According to the author, the effectiveness of autonomy as a political technology increases in conditions of stable and entrenched practices.

Keywords

Autonomy; regionalization; subsidiarity; federalism; regional policy.

Вопрос и проблематика территориальная оптимизации возникла одновременно с появлением феномена государств, как самостоятельного общественно-политического института. Соответственно, уже на протяжении долго времени ведутся дискуссии об оптимальной форме территориального устройства государства. Достаточно вспомнить дискуссии, которые велись различными политическими движениями и группами в период Великой французской революции о переустройстве первой Французской Республики, также интересным представляется принципиальный спор между федералистами анти-федералистами в США. Безусловно и для нашей страны с более чем тысячелетней историей вопрос об идеальной форме территориально-политического устройства также является принципиальным.

Процесс оптимизации территориальной основы государства может быть обусловлен целым рядом причин и обстоятельств. Выбор модели оптимизации территориального пространства зависит от исторической «инерции»; сравнительного социально-экономического положения страны и отдельных регионов; сложность административно-территориального деления; запросов со стороны населения на обновление в политической сфере; геополитическое положение территории; степени включенности государства в международные политические, экономические отношения и т.д.

Вместе с тем, Г.К. Исакова считает, что необходимость территориальной оптимизации детерминирована следующими факторами: 1) радикальными политическими и экономическими реформами, которые осуществляются в стране; 2) стратегическим курсом формирования индивидуализации страны в сегодняшних геополитических условиях с соответствующим принятием концепций регионализации и регионального развития; 3) общими сдвигами в развитии и размещении производительных сил, системы расселения населения, производства, транспортно-коммуникационной инфраструктуры; 4) потребностями более рационального территориального планирования хозяйственного устройства и жизнедеятельности населения страны в целом¹.

Целевые установки и задачи территориального реформирования представлены следующим основным направлениям, по мнению Е.Г. Решетниковой:

- политическое направление - повышение действенности и эффективности системы государственного управления и местного самоуправления; укрепление территориальной целостности и единства государства; последовательная децентрализация системы управления

¹Исакова Г.К. Анализ развития государственной региональной политики Российской Федерации // Региональные проблемы преобразования экономики. – 2021. – №. 10. – С. 53-58.

и соответствующее усиление механизмов государственного управления на региональном уровне и содействие местному самоуправлению;

- социальное направление - обеспечение населения полным и доступным перечнем необходимых административных услуг; приближение органов управления различных уровней к населению, к территориальным общинам; повышение качества управленческих услуг и административного обслуживания общества в целом; формирование оптимальных ячеек и зон социально-бытового обслуживания населения; учета этнонационального состава населения;

- экономические направление - обеспечение социально-экономической самодостаточности административных единиц различных уровней в соответствии с их полномочиями; приведение в соответствие управленческих функций на различных уровнях организации общества ресурсным и организационно-экономическим возможностям административно-территориальных единиц соответствующих рангов; формирование хозяйственных (социально-экономических) комплексов различных типов и масштабов, связанных в национальной экономике рациональной системой территориального разделения труда;

- территориально-планировочное направление - формирование систем расселения населения по различным уровням;

- рациональное, сбалансированное и экологически безопасное размещение производства;

- создание природных каркасов экономической безопасности общества - разноуровневых экологических сетей;

- природоохранно-экологические - обеспечение устойчивого и сбалансированного использования природных ресурсов, их охрану и воспроизводство;

- обеспечение требований экологической безопасности населения, предотвращение природных и техногенных угроз и катастроф; экологическое оздоровление территорий;

- оптимального сочетания стратегического планирования регионального развития страны (по эффективным примерам других стран) и максимально полного учета территориальных особенностей природы-населения - хозяйства на субрегиональном и местном уровнях¹.

Определенные альтернативы оптимизации регионального пространства предусматривают также различные стратегические модели оптимизации. Которые, как нам представляется, можно свести к следующим основным вариантам:

Модель революционного скачка. Коренное изменение системы территориального деления и территориальной организации власти в течение 1 года. Создание новых видов территориальных единиц. Обобщение эмпирического материала дает нам возможность выделить две направленности данной модели. Первое направление подразумевает перенос акцентов на территориальном уровне с института государственной власти в институт местного самоуправления и общественных институтов. Образование института местного самоуправления на всех уровнях территориального деления. Активное привлечение общественности к процессу реформирования. Второе

¹ Решетникова Е.Г. Региональная дифференциация уровня жизни: вызовы времени // Проблемы развития территории. 2021. Т. 25. №. 1.

направление является противоположностью первого и заключается в основном в усилении вертикали власти. Отнесение к компетенции местных государственных администраций только контрольно-надзорных функций путем интегрирования органов прокуратуры в их структуры. Формирование системы судебных округов.

Модель частичной скорой реформы. Частичное изменение системы территориального деления и территориальной организации власти в течение 2 лет. Создание новой территориальной единицы среднего уровня. Сохранение местной государственной администрации с исполнительными функциями, но ограничение территориального уровня его деятельности лишь верхним уровнем. Формирование полноценного института местного самоуправления на среднем уровне и образование исполнительного органа в областных советах. Формирование системы местных административных судов в пределах административно-территориального деления. Для этой модели также характерно активное привлечение экспертного сообщества при проведении реформ.

Модель всеобщей оптимизации. Коренная и последовательная смена системы территориального деления и территориальной организации власти в течение 7-10 лет. Создание абсолютно новых видов территориальных единиц. Как например во Франции Франсуа Оланд оптимизировал количество высших административно-территориальных единиц страны с 22 до 13 при помощи объединения департаментов в регионы и переноса акцентов на территориальном уровне с института государственной власти в институт местного самоуправления и общественных институтов. Ограничение территориального уровня местных государственных администраций верхним территориальным звеном. Отнесение к компетенции местных государственных администраций только контрольно-надзорных функций путем интегрирования органов прокуратуры в их структуры. Формирование системы судебных округов. Образование института местного самоуправления на всех уровнях территориального деления¹.

Модель частичных постепенных изменений. Внутренние реорганизационные процессы в течение 7-10 лет. Акцент на управленческом регулировании государства. Сохранение существующей территориальной модели с некоторыми изменениями численности территориальных единиц. Постепенное перераспределение полномочий в пользу самоуправления, но со значительными исполнительными функциями государства. Опора при разработке и проведении реформ делается на административно-управленческий аппарат. Примером этой модели может служить объединение Германии в конце XX в.

Российская специфика

На наш взгляд, модель всеобщей оптимизации в наибольшей степени отвечает задачам оптимизации регионального пространства в Российской Федерации.

Оптимальная модель внутрирегионального пространства в РФ исходит из целевых установок административно-территориальной

¹ Угурчиева Р. О., Мусаев М.М. Роль государственных институтов в реализации региональной социально-экономической политики //Естественно-гуманитарные исследования. – 2020. – №. 1 (27).

реформы, учитывает особенности действующей системы власти и возможности ее трансформации, соответствует современным тенденциям по распределению функций и полномочий между уровнями и видами публичной власти. Главные целевые установки эффективной модели оптимизации регионального пространства в РФ сводятся к следующему:

- привести в соответствие территориальное деление страны с эффективной регионализацией и системой расселения, повысить эффективность управления, способствовать последовательной децентрализации, приблизить административные услуги к населению, повысить их качество и доступность. Принципиальная установка оптимальной модели территориального устройства должна заключаться в четком разграничении государственного управления и местного самоуправления.

Для РФ вполне эффективной является существующая трехуровневая иерархия территориального деления¹, которая может быть представлена региональным (верхний уровень), субрегиональным (средний уровень) и локальным (нижний уровень) уровнями. Небольшие поселения (хутора, села, города, мелкие города) могут не иметь статуса самостоятельной территориальной единицы и входить в локальный уровень. Кроме этого, в системе территориального разделения могут быть образованы специализированные единицы, которые не укладываются в систему универсального территориального деления для решения специальных политических, экономических задач (например, федеральные территории, специальные административно-территориальные единицы и т.д.).

На верхнем уровне территориального деления должны быть выделены территориальные единицы региональных размеров, что по действующему территориальному разделению соответствуют нескольким объединенным соседним областям. Они могут носить названия «департаменты», «регион», «округ», «коммуна», «край», «земля». Данная территориальная единица могла бы быть создана с целью осуществления государственной региональной политики и регионального самоуправления, объединяет территориальные единицы среднего территориального уровня, обеспечивающего предоставление населению определенных законом узкоспециализированных административных, социальных и культурных услуг, осуществление которых требует больших финансовых и бюрократических затрат.

Вместе с тем, отметим, что некоторые авторы считают, что территориальная единица верхнего уровня должна выделяться по сочетанию следующих признаков:

1) географическому, в частности геополитическое и геоэкономическое положение;

2) историко-географические особенности, время заселения и интенсивность хозяйственного освоения территории;

3) политико-географические предпосылки, вхождение территории в состав тех или иных государств в прошлом;

¹ См.: Кочетков Е.Е. Политические формы адаптации асимметричного федерализма и унитаризма в современных условиях// Вестник Российской нации. 2014. № 1. С. 215-225; Кочетков Е.Е. Региональная политика и развитие федеративных отношений в России: опыт и уроки 1990-х гг. // Вестник Российской нации. 2010. № 3 (11). С. 154-161.

4) природно-географические условия и природно-ресурсный потенциал;

5) характер расселения, этнокультурные особенности, демографическое развитие;

6) основные виды хозяйственной деятельности, особенности структуры и специализации хозяйства, уровень социально-экономического развития;

7) экологическое состояние окружающей среды и природоохранная деятельность¹.

Каждое подобное образование должно иметь свою региональную столицу - как правило, город с населением около или более полумиллиона человек. При определении административного центра территориальной единицы верхнего уровня учитывается доступность к указанному административному центру для жителей территориальных единиц среднего уровня, которые входят в ее состав.

На субрегиональном уровне осуществление территориального деления осуществляется в таких единицах таксономического характера, как село, город, поселок, район и так далее. Подавляющее большинство населенных пунктов в РФ приходится на субрегиональный уровень административно-территориального деления.

Исходя из этого, важно соблюдать условие, чтобы единицы таксономического характера, представленные в рамках субрегионального уровня, имели доступность к более высокому уровню административно-территориального деления – региональному уровню.

Указанный подход позволяет эффективно осуществлять региональное планирование, учесть исторические, природно-географические, экономические особенности регионов, создает условия для самодостаточности территории. При определении границ административно-территориальных единиц верхнего уровня решающее значение имеет способность государства через систему региональной организации власти обеспечить сочетание общенациональных и региональных интересов, соблюдения Конституции и законов РФ, актов высших органов государственной власти, а также предоставления физическим и юридическим лицам соответствующих услуг.

Главные требования к регионам должны быть следующие, на наш взгляд:

- экономическая самодостаточность - возможность решать полномочия, возложенные на регион главным образом за счет собственных экономических возможностей и финансовых источников;

- социальное единство, что обусловлено наличием устойчивой региональной самоидентификации в пределах региона;

- наличие региональной системы расселения - сети поселений, связанных с центральным городом по обеспечению социально-экономических функций регионального масштаба;

- территориальное единство - исключается наличие анклавов и полуанклавов одних регионов на территории других;

¹ Рокотянская В.В. Региональная политика как способ управления социально-экономическими процессами. В сборнике трудов конференции: День работников сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности. М., 2020. С. 173-177.

- устойчивость к экономическим и демографическим вызовам.

Второй уровень предлагаемого территориального деления - субрегиональный, к которому могут принадлежать также агломерационные города. Он может носить названия: «окрестности», «район», «область». Территориальная единица среднего уровня объединяет территориальные единицы нижнего уровня, имеет соответствующую транспортную, информационную и иную инфраструктуру для обеспечения реализации функций самоуправления и население которой обеспечивается определенными законом административными, социальными и культурными услугами, которые объективно не могут быть предоставлены в этих общинах (услуги по действующему порядку предоставляются на областном уровне). При определении административного центра территориальной единицы среднего уровня учитывается наличие инфраструктуры, позволяющей создать необходимые условия для размещения органов государственной власти и самоуправления, доступность в административный центр территориальной единицы среднего уровня для жителей территориальных единиц нижнего уровня, которые включаются в ее состав.

По сравнению с действующим разделением РФ на республики, края и области и т.д., территориальных единиц среднего уровня должно быть гораздо больше, и этот уровень территориального деления в целом станет намного более детализированным и равномерным по размерам и населению, что в большей степени сможет отвечать имеющейся в стране сети городов, которые могут выступить организационно-экономическими центрами этого территориального уровня.

Механизм образования новых районов может быть во многом тождественным региональному уровню:

1) определяется центр округа через анализ объективной системы расселения, экономических, социальных, природно-географических факторов. Центром округа должно быть, как правило, город с численностью населения около 100 тыс. чел. и быть центром притяжения населения округа;

2) решением Правительства РФ определяется первичная территория округа с учетом предложений существующих районных советов;

3) установление переходного периода по возможности территориальных единиц низового уровня, в том числе через местные референдумы самостоятельно определить свою принадлежность к округу;

4) принятие закона об окружном территориальном делении и порядке изменения территории регионов.

Третий уровень территориального деления - микрорегиональный. Наиболее устоявшейся категорией по данному уровню является понятие «община». В территориальные единицы этого уровня должны входить жители, как правило, нескольких поселений, она имеет определенные в установленном законом порядке пределы своей территории и является территориальной основой для создания и деятельности органов местного самоуправления и предоставления населению определенного законом уровня административных, социальных и культурных услуг, в том числе государственных (услуги, предоставляемые за

действующей моделью районами, городами областного значения). На одну территориальную единицу среднего уровня (округ) по следующей схеме приходится несколько территориальных единиц нижнего уровня (общин).

Основным критерием образования территориальных единиц этого уровня является самодостаточность, которая определяется, как возможность выполнять вопросы местного значения за счет собственных материальных и финансовых ресурсов. Объективно самодостаточность может быть обеспечена за счет увеличения численности населения и площади по сравнению с существующей ситуацией, что не исключает образования более мелких, но самодостаточных благодаря специфическим ресурсам, единиц.

Учитывая, что третий уровень территориального деления является наиболее сложным по реформированию, механизм его образования должен опираться на объективные критерии и четкий алгоритм. Соответствующие процедуры должны основываться на анализе истории изменений территориального деления за длительный период, устойчивости выполнения административных функций отдельными населенными пунктами, анализе инфраструктурной обеспеченности населенных пунктов для выполнения ими функций административных центров; изучение ареалов влияния населенных пунктов (в первую очередь трудовых и иных связей населения с таким населенным пунктом) выявлении культурно-географических общностей, территориальных разногласий в условиях и уровне жизни, анализе существующих административных границ и т.п.

Также, отметим, что современный мировой политический процесс влияет и на внутреннюю российскую политику, так воссоединение Крыма с Россией в 2014 году потребовало от Федерального Центра использовать целый ряд механизмов и технологий реинтеграции территории в состав государства. Такой успешный опыт территориальной оптимизации, на наш взгляд, будет востребован в условиях потенциального увеличения численности регионов России. Существующая система административно-территориального деления России будет видоизменяться и оптимизироваться в соответствии со стоящими перед страной задачами по защите национальных интересов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Исакова Г.К. Анализ развития государственной региональной политики Российской Федерации // Региональные проблемы преобразования экономики. – 2021. – №. 10. – С. 53-58.
2. Кочетков Е.Е. Политические формы адаптации асимметричного федерализма и унитаризма в современных условиях// Вестник Российской нации. 2014. № 1. С. 215-225.
3. Кочетков Е.Е. Региональная политика и развитие федеративных отношений в России: опыт и уроки 1990-х гг. // Вестник Российской нации. 2010. № 3 (11). С. 154-161.
4. Решетникова Е.Г. Региональная дифференциация уровня жизни: вызовы времени // Проблемы развития территории. 2021. Т. 25. №. 1.
5. Угурчиева Р.О., Мусаев М.М. Роль государственных институтов в реализации региональной социально-экономической политики //

Естественно-гуманитарные исследования. – 2020. – №. 1 (27).

6. Рокотьянская В.В. Региональная политика как способ управления социально-экономическими процессами. В сборнике трудов конференции: День работников сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности. М., 2020. С. 173-177.

REFERENCES

1. Isakova G.K. Analysis of the development of the state regional policy of the Russian Federation [*Analiz razvitiya gosudarstvennoj regional'noj politiki Rossijskoj Federacii*] // Regional problems of economic transformation. - 2021. – No. 10. – pp. 53-58.

2. Kochetkov E.E. Political forms of adaptation of asymmetric federalism and unitarianism in modern conditions [*Politicheskie formy adaptacii asimmetrichnogo federalizma i unitarizma v sovremennyh usloviyah*] // Bulletin of the Russian Nation. 2014. No. 1. pp. 215-225.

3. Kochetkov E.E. Regional policy and development of federal relations in Russia: experience and lessons of the 1990s. [*Regional'naya politika i razvitie federativnyh otnoshenij v Rossii: opyt i uroki 1990-h gg*] // Bulletin of the Russian Nation. 2010. No. 3 (11). pp. 154-161.

4. Reshetnikova E.G. Regional differentiation of living standards: challenges of time [*Regional'naya differenciaciya urovnya zhizni: vyzovy vremeni*] // *Problemy razvitiya territorii*] // Problems of territorial development. 2021. Vol. 25. No. 1.

5. Ugurchieva R.O., Musaev M.M. The role of state institutions in the implementation of regional socio-economic policy [*Rol' gosudarstvennyh institutov v realizacii regional'noj social'no-ekonomicheskoy politiki*] // Natural sciences and humanities research. – 2020. – №. 1 (27).

6. Rokotyanskaya V.V. Regional policy as a way of managing socio-economic processes [*Regional'naya politika kak sposob upravleniya social'no-ekonomicheskimi processami*]. In the proceedings of the conference: Day of Agricultural and Processing Industry Workers. Moscow, 2020. pp. 173-177.