

УДК 33

Экономическая целесообразность государственно-территориального устройства России

Новикова Светлана Алимовна

Кандидат экономических наук,
доцент кафедры производственного и финансового менеджмента,
Российский государственный геологоразведочный университет им. Серго Орджоникидзе,
117485, Российская Федерация, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 23;
e-mail: Novikova@mail.ru

Аннотация

Государственно-территориальное устройство – это система, и очевидно, что в самом общем виде она подразумевает упорядоченную совокупность компонентов (комплексных составляющих) и элементов (элементарных составляющих) системы. При этом системные элементы должны быть объединены характерным качеством или признаком, что зачастую называется – системообразующим фактором. Современные исследователи, относят территориальные единицы государства к числу элементов системы территориального устройства. А вот к компонентам – подсистемы и различные виды территориального устройства государства. Территориальная организация местного самоуправления подразумевает отдельную подсистему в общей системе территориального устройства России, как и административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации.

В работе показано, что субъект – это носитель познания и предметно-практической деятельности, источник активности, которая направлена на объект. Исходя из этого известно, что субъект отношений в сфере государственно-территориального устройства является народ и он единственный источник власти в общенациональном масштабе. Так в масштабах субъекта Российской Федерации муниципального образования субъектом является территориальное сообщество, которое проживает в пределах границ, названных универсальными территориальными единицами государства. Более того гражданин, является носителем свободы и прав, в том числе и в сфере государственного-территориального устройства, а также принимает участие в рассматриваемых отношениях (к примеру, принимает участие в голосовании по территориальным вопросам).

Для цитирования в научных исследованиях

Новикова С.А. Экономическая целесообразность государственно-территориального устройства России // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2019. Том 9. № 4В. С. 560-566.

Ключевые слова

Государство, территория, сообщество, источник власти, субъект.

Введение

Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации, специальное территориальное устройство, которое преобразуется и формируется решениями органов публичной власти. Из-за чего, с данными субъектами отношений в сфере территориальной устройства государства подразумеваются органы публичной власти. В связи с этим, субъектами отношений, которые возникают в сфере территориального устройства страны при их реализации через формы прямой демократии, в лице граждан, а также лиц, которые не имеют гражданства, а в ряде случаев – иностранных граждан и их сообществ (население субъекта РФ, народа РФ, а также муниципального образования), а в других случаях – органы публичной власти.

Объект (от лат. *objectium* – предмет) является тем, на что направлена деятельность (деятельная способность) субъекта. Центральным объектом отношений в сфере территориального устройства, бесспорно, является территория государства.

Основное содержание

В ходе реализации данных отношений осуществляется разделение территории государства на определенные составные части, именуемые территориальными единицами, которым придается определенный правовой статус. Таким образом, рассматриваемые отношения складываются по поводу территории государства, ее разделения на составные части и определения их правового статуса.

Системный анализ территориального устройства необходимо начать с его компонентов, поскольку именно при их определении нередко происходит терминологическое смешение. Компонентами системы территориального устройства государства, как отмечалось выше, выступают различные виды или подсистемы территориального устройства государства. В литературе они нередко рассматриваются вне системных связей или даже как альтернатива самой системе территориального устройства государства. Прежде всего речь идет о государственно-территориальном устройстве как базовом компоненте системы территориального устройства РФ.

Термин «государственно-территориальное устройство» широко используется в современной государственно-правовой науке. Именно государственно-территориальное устройство РФ, выраженное в ее субъектном составе, определяет двухуровневый характер осуществления государственной власти в России и задает параметры всех иных компонентов системы территориального устройства. В то же время при всей значимости названного компонента нельзя отождествлять его с понятием «территориальное устройство государства».

Государственно-территориальное устройство выступает лишь частью территориального устройства государства. Речь идет о системе государственно-территориальных единиц государства, в частности субъектов РФ. При этом система территориального устройства России включает и иные компоненты хотя бы в силу наличия территории субъекта РФ, имеющей внутреннее устройство.

Как известно, Конституция РФ 1993 г. содержит специальную гл. III, регулиующую вопросы государственно-территориального устройства РФ, включая разделение ее территории на субъекты РФ, основы их статуса и процедуры преобразования. Разработчики отразили в

наименовании данной главы Конституции («Федеративное устройство») принцип, положенный в основу территориального устройства современной России. Но очевидно, что понятия «федеративное устройство» и «государственно-территориальное устройство» не тождественны.

Федеративное устройство не сводится к организации территориальных единиц регионального уровня в качестве субъектов РФ, а включает многие иные вопросы, в частности статуса и компетенции субъектов РФ, организации их органов государственной власти, системы законодательства. Важным компонентом системы территориального устройства государства выступает его административно-территориальное устройство. Его также не следует отождествлять с самим понятием «территориальное устройство государства», как это имеет место в литературе. Традиционным для российских государственно-правовой науки и практики является оперирование терминами «административно-территориальное устройство», «административное деление» в отношении территориального устройства государства (в частности, «деление территории», «деление империи»).

В науке и практике государственного права СССР для обозначения одной из составляющих государственного устройства также использовался термин «административно-территориальное устройство». Применительно к территориальному устройству союзных и автономных республик использовался термин «национально-государственное устройство», для иных регионов, их территориальных единиц и населенных пунктов – «административно-территориальное устройство».

В Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г. территориальному устройству были посвящены гл. 8 и 7 с названиями «Национально-государственное устройство СССР» и «Национально-государственное и административно-территориальное устройство РСФСР» соответственно. Вслед за изменениями терминологии в текстах конституций СССР и союзных республик соответствующий понятийный аппарат широко входил в научный оборот.

В отношении использования термина «административно-территориальное устройство» можно говорить о восстановлении преемственности в отечественной науке государственного права, когда советские исследователи все чаще обращались к трудам дореволюционных государствоведов, используя разработанные ими понятия, в частности «административно-территориальное устройство».

В преддверии 20-летия Конституции Российской Федерации В юридической доктрине под административно-территориальным устройством понимают «разделение территории унитарного государства или территорий субъектов федеративного государства на определенные части (области, провинции, губернии, департаменты и т.п.), в соответствии с которым строится и функционирует система местных органов государства»⁸. Указанный подход восходит к советской научной юридической школе, в которой определяли административно-территориальное устройство как «обусловленное сущностью государства научно – обоснованное разделение территории на определенные части, в соответствии с которыми построена система местных органов государственной власти и других местных государственных органов».

Сегодня ведущие специалисты практически идентично определяют административно-территориальное устройство¹⁰. Как представляется, данный подход применим к термину «административно-территориальное деление», поскольку понятие «административно-территориальное устройство» включает создание, преобразование и упразднение административно-территориальных единиц. В России, как федеративном государстве, территорию и, следовательно, территориальное устройство имеет не только Российская

Федерация в целом, но и ее субъекты как государственные или государственно-подобные образования (государства).

Конституционный Суд РФ указал, что в правовом смысле территория определяет, прежде всего, пределы распространения властных полномочий различного уровня и характера. Суд в своей практике использует понятие «территориальное устройство субъекта Российской Федерации». Например, в постановлении Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике, в определении Конституционного Суда РФ. В связи с этим понятие «территориальное устройство» в целом применимо и к характеристике субъекта РФ.

Сегодня в научной литературе нередко используется понятие «административно-территориальное устройство Российской Федерации» вместо понятия «административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации». Более того, выделяются административно-территориальные единицы федерального подчинения, к которым относят республики, края, области и города федерального значения. Подчеркнем, что субъекты РФ являются государственно-территориальными единицами, составляя государственно-территориальное, а не административно-территориальное устройство России.

В современной России актуально использование понятия «административно-территориальное устройство» применительно к территориальному устройству субъектов РФ. Тем более что данный подход получил широкое распространение в энциклопедической и научной литературе, а также в законодательстве. Едва ли можно согласиться с исследователями о невозможности ее применения без дополнительных оговорок.

В субъектах РФ существует потребность и необходимость подразделять территорию каждого субъекта РФ на территориальные единицы, статус и правовая природа которых именно административно-правовые. В свою очередь, территория каждого субъекта РФ является пространственной базой территориальной организации местного самоуправления, которое представляет собой самостоятельный уровень осуществления публичной власти. На муниципальном уровне формируются не только исполнительные, но и представительные органы власти.

Территориальное устройство субъекта РФ включает в себя как административно-территориальное устройство, так и территориальную организацию местного самоуправления. Как представляется, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 6 декабря 2011 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁶ (далее Федеральный закон № 131-ФЗ) проводит различие между понятиями «административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации» и «территориальная организация местного самоуправления» по их функциональному назначению.

Функциональное назначение административно-территориального устройства субъектов РФ состоит в организации деятельности органов государственной власти, а назначение территориальной организации местного самоуправления – организация самоуправления, осуществляемого непосредственно населением или через органы местного самоуправления на территориях муниципальных образований.

Острые дискуссии на страницах печати и законопроектных заседаниях свидетельствуют о том, что понимание этого различия пришло не сразу. Но сегодня в Федеральном законе № 131-ФЗ достаточно четко проведено различие целевого назначения использования понятий «административно-территориальное устройство субъектов Федерации» и «территориальное

устройство местного самоуправления». В то же время можно согласиться с В.И. Васильевым, что Федеральный закон № 131-ФЗ устранился от определения соотношения административно-территориального устройства субъекта РФ и территориальной организации местного самоуправления, «передоверил» решение этой задачи законодательству об административно-территориальном устройстве субъектов РФ. По существу, обе системы взаимосвязаны, но характер их взаимосвязанности установлен недостаточно четко.

Проблема гармонизации законодательного регулирования территориального устройства субъектов РФ состоит в том, что система территориальной организации местного самоуправления главным образом урегулирована Федеральным законом № 131-ФЗ, а административно-территориальное устройство субъектов РФ регулируется региональным законодательством, зачастую недостаточно учитывая нормы названного Федерального закона.

Формально субъекты РФ не всегда связаны нормами Федерального закона № 131-ФЗ, поскольку данный Закон и региональные законы об административно-территориальном устройстве имеют неодинаковый предмет регулирования. Так, в законах ряда субъектов РФ указывается, что он не регламентирует вопросов создания, реорганизации, организации работы, осуществления полномочий и вообще деятельности органов местного самоуправления по управлению территориями муниципальных образований, а также изменения границ муниципальных образований.

Термин «территориальная организация местного самоуправления» в наибольшей степени соответствует назначению данного явления – пространственно организовать осуществление местного самоуправления территориальными сообществами граждан. В итоге отметим, что территориальная организация местного самоуправления выступает составной частью территориального устройства России, предопределенной государственно-территориальным устройством и тесно связанной с административно-территориальным устройством.

Заключение

Включение территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации в состав административно-территориального устройства ее субъектов либо отождествление с ним противоречит основам конституционного строя России. В целом территориальная организация местного самоуправления представляет собой подсистему в общей системе территориального устройства России. Ряд исследователей выделяют ведомственное территориальное устройство как способ организации территории для решения конкретных задач производственно-отраслевой деятельности, инфраструктурного развития территории либо узкоспециализированного государственного и местного управления.

На первый взгляд ведомственно-территориальное устройство можно рассматривать как специфическую часть административно-территориального устройства. Ведомственно-территориальное устройство включает в себя совокупность территориальных единиц, сформированных для осуществления компетенции органов исполнительной власти. Причем они могут формироваться не только для осуществления одного направления управленческой деятельности, но и для деятельности нескольких органов по разным направлениям реализации исполнительных полномочий. Термин «административное» органически присущ публичному праву.

Органы исполнительной власти осуществляют централизованное государственное управление на подведомственной территории, которая разделена на соответствующие единицы

для управления общественными процессами. Более того, некоторые исследователи прямо относят ведомственное территориальное устройство к административно-территориальному устройству государства.

Территориальное устройство субъекта РФ определяется сочетанием его административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления. Специальные территориальные единицы России, формируемые для решения специальных задач путем осуществления полномочий группы органов публичной власти в определенной сфере отношений, могут быть объединены в особый вид и компонент системы территориального устройства государства – специальное территориальное устройство.

Библиография

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
2. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
3. Концепция долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р).
4. Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».
5. Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении основ государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 г.».
6. Кистанов В.В. Региональная экономика России: Учебник / В.В. Кистанов, Н.В. Копылов.- М.: Финансы и статистика, 2011.
7. Лаврикова Ю.Г. Кластеры: стратегия формирования и развития в экономическом пространстве региона. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2008.
8. Мысляева И.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник. Изд. 3-е. – М.: Инфра-М, 2014.
9. Орешин В.П. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие. – М.: Инфра-М, 2016.

Constitutional foundations of the state-territorial structure of Russia

Svetlana A. Novikova

PhD in Economics,
Department of Industrial and Financial Management,
Russian State Geological Prospecting University named after Sergo Ordzhonikidze,
117485, 23, Miklukho-Maklaya str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: Novikova@mail.ru

Abstract

The state-territorial structure is a system, and it is obvious that in its most General form it implies an ordered set of components (complex components) and elements (elementary components) of the system. At the same time, the system elements must be United by a characteristic quality or feature, which is often called a system-forming factor. Modern researchers refer to the territorial units of the state among the elements of the system of territorial structure. But the components include subsystems and various types of territorial structure of the state. Andrichenko L. V. notes that the territorial organization of local self-government implies a separate subsystem in the General system of the territorial structure of Russia, as well as the administrative-territorial structure of the subjects of the Russian Federation.

The subject (from the Latin word *subjectus*, *jacio*-I throw and *sub*-under) is a carrier of knowledge and subject-practical activity, a source of activity that is directed at the object. Based on this, it is known that the subject of relations in the sphere of state-territorial structure is the people and it is the only source of power on a national scale. Thus, on the scale of a constituent entity of the Russian Federation, a municipal entity is a territorial community that lives within the boundaries called universal territorial units of the state. Moreover, a citizen is a carrier of freedom and rights, including in the sphere of state-territorial structure, and takes part in the relations under consideration (for example, takes part in voting on territorial issues).

For citation

Novikova S.A. (2019) *Ekonomicheskaya tselesoobraznost' gosudarstvenno-territorial'nogo ustroystva Rossii* [Constitutional foundations of the state-territorial structure of Russia]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 9 (4B), pp. 560-566.

Keywords

State, territory, community, source of power, subject.

References

1. Federal'nyi zakon ot 06.10.2003 No 131-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii».
2. Federal'nyi zakon ot 28.06.2014 No 172-FZ «O strategicheskom planirovanii v Rossiiskoi Federatsii».
3. Kontseptsiya dolgosrochnogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossii na period do 2020 goda (utverzhdena rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 17.11.2008 No 1662- r).
4. Ukaz Prezidenta RF ot 31.12.2015 No 683 «O Strategii natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii».
5. Ukaz Prezidenta RF ot 16.01.2017 No 13 «Ob utverzhdanii osnov gosudarstvennoi politiki regional'nogo razvitiya RF na period do 2025 g.».
6. Kistanov V.V. (2011) *Regional'naya ekonomika Rossii: Uchebnik* V.V. Kistanov, N.V. Kopylov M.: Finansy i statistika.
7. Lavrikova Yu.G. (2008) *Klastery: strategiya formirovaniya i razvitiya v ekonomicheskom prostranstve regiona.* – Ekaterinburg: Institut ekonomiki UrO RAN.
8. Myslyayeva I.N. (2014) *Gosudarstvennye i munitsipal'nye finansy: Uchebnik*. Izd. 3-e. – M.: Infra-M.
9. Oreshin V.P. (2016) *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie: Uchebnoe posobie.* – M.: Infra-M.