

О. А. Девятнин

Воронежский государственный университет

О КОНЦЕПЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье исследована история и принципы административно-территориального устройства, а также на их основе возможный проект реформы в России в виде схематичной таблицы.

К л ю ч е в ы е с л о в а: субъект Российской Федерации, реформа, административно-территориальное устройство, принципы административно-территориального устройства, регионы России.

ON THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REFORM IN THE RUSSIAN FEDERATION

The article explores the history and principles of the administrative-territorial structure, as well as on their basis, a possible reform project in Russia in the form of a schematic table.

К е у в о р д s: subject of the Russian Federation, reform, administrative-territorial system, principles of the administrative-territorial device, regions of Russia.

Поступила в редакцию 30 апреля 2020 г.

Необходимость в административно-территориальной реформе в нашем государстве назрела давно. Последняя реформа такого типа была осуществлена еще в далеком 1957 г. За 30 лет существования Российской Федерации административно-территориальная политика в стране корректировалась лишь незначительно. Но при этом в связи с новыми экономическими реалиями, массовой урбанизацией и многими другими причинами ситуация в стране очень изменилась, и административно-территориальная политика в стране требует пересмотра.

В качестве предложения для обсуждения была разработана концепция реформы административно-территориального устройства РФ, согласно которой предлагается создание вместо имеющегося деления на 8 фе-

деральных округов и 85 субъектов деление страны на макрорегионы, округа и города особого значения, два из которых (Москва и Санкт-Петербург) будут наделены особым статусом городов столичного значения.

Целями и достоинствами данной реформы являются: более четкое осуществление власти на местах; уменьшение бюрократии и коррупционных факторов; экономический и социальный рост в первую очередь небольших и отдаленных городов России; разгрузка крупных городских агломераций; создание на их уровне новых центров притяжения помимо Москвы; решение проблемы неопределенности статуса административно-территориальных единиц субъектов Российской Федерации с особым статусом; установление реального равенства субъектов.

На данный момент, согласно п. 3 ст. 5 Конституции РФ¹, федеративное устройство

© Девятнин О. А., 2020

Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации. Но на деле реального полного равноправия не существует. Субъекты, например, выдвигают равное количество сенаторов в Совет Федерации, но при этом у них нет равенства в экономическом, политическом смысле этого слова, а также нет равенства при распределении общего бюджета.

Данная концепция основывается на следующих принципах административно-территориального устройства.

1. Принцип учета прав национальностей – учет интересов каждой из национальностей, который крайне важен при проведении реформы и является главнейшим принципом при ее реализации. Определять статус региона стоит, исходя из статистических данных и мнения населения. Это значит, что от населения зависит статус округа или города, официальный язык, наименование, символика и т. п.

2. Принцип доступности – близкая доступность населению всех социально значимых инфраструктурных объектов, предприятий особой важности, необходимых для обеспечения жизнедеятельности населения, а также всеобщей разумной транспортной доступности населения к центру региона.

3. Принцип экономической целесообразности – успешное функционирование с финансовой и экономической точки зрения субъектов, неразрывность промышленного потенциала, а также самокупаемость бюджетов².

В реализации данного проекта стоит исходить также и из исторического опыта. Все регионы нашей страны с ростом населения и промышленного потенциала переходили к разделению и перераспределению. Если в

1913 г. на территории нашей страны было порядка 50 регионов, то к 1957 г. их стало уже около 90. При составлении проекта учитывались все наработки, опыт и практика их применения советскими учеными с 1928 по 1957 г., в первую очередь реформа 1928–1934 гг., по которой были сформированы большие края и области и округа в их составе, также были учтены мнения современных ученых в данной сфере³. В то время данная реформа была признана нецелесообразной и неэффективной в связи со сложным осуществлением управления унитарной по своей сути советской республикой, но сейчас она может найти свое применение с учетом поправок на современные реалии во многом в связи с тем, что в нашей стране взят курс на построение реального федерализма.

Для описания технологии выделения субъектов согласно проекту реформы будут использованы следующие основные термины и понятия.

1. Макрорегионы – аналоги существующих в современном законодательстве Федеральных округов⁴, но при более широкой роли полномочного представителя, который будет назначаться при непосредственно полном участии округов и городов особого значения, входящих в состав макрорегионов. Данное деление соответствует идеям, которые высказываются на правительственном уровне, а также в сообществе ученых, по которым преобразование административно-территориального устройства в нашей стране возможно путем укрупнения и создания так называемых крупных «губерний»⁵. Центр региона выбирается в основном по принципу центрального местоположения по отношению ко всем округам.

2. Города столичного значения (ГСЗ) – города, имеющие особый и исключительный статус в системе административно-территориального устройства, сходный со статусом города федерального значения в современном законодательстве. Согласно проекту реформы, они будут наделены статусом, рав-

ным макрорегионам в связи с многочисленностью населения и колоссальным по российским меркам экономическим потенциалом.

3. Города особого значения (ГОЗ) – крупные городские агломерации в России, имеющие на относительно небольшой территории население более миллиона человек и выделенные в статус отдельного субъекта. Некоторые города по аналогии с округами могут быть национальными. Создание крупных городских агломераций в качестве отдельных субъектов необходимо для лучшего городского самоуправления, в частности, деления городов на большее количество внутригородских районов. Также это необходимость учета современных реалий в связи с высокими темпами урбанизации в стране за последние 30 лет, которая вызвала стремительный рост данных агломераций. Кроме того, стоит отметить, что образование данных городов соответствует доктрине создания новых центров притяжения, которая обсуждается в правительстве, а также некоторыми учеными-конституционалистами⁶.

4. Округа – территории, наделенные согласно проекту реформы статусом субъектов РФ, закрепленные в Конституции РФ и имеющие равный статус. Центрами округов, как правило, выбраны города с населением от 50 до 500 тыс. человек, расположенные в отдалении от крупнейших городских агломераций или непосредственно примыкающие к ним. По статусу представляют собой нечто среднее между регионом и муниципальным районом, но при этом имеющие статус именно регионов и осуществляющие всю полноту власти, что присуще регионам согласно современному законодательству (кроме малых округов, они будут ограничены в ряде полномочий и по ряду вопросов будут подчинены более крупным, соседним округам и центру)⁷.

При создании округа стоит исходить из транспортной доступности его центра. Модель его формирования основана на выделении в качестве центра округа крупного (или

при его отсутствии малого) города и включения в его состав территорий, находящихся по расстоянию около 110 км к нему. Вторым признаком является население, которого в каждом округе должно быть не менее 150 тыс. человек. Иные регионы будут иметь статус малых из-за территориальной удаленности и традиционного уклада жизни северных народов. Также в составе округов будут образованы волости как промежуточная единица между сельсоветами и районами. Каждый населенный пункт со статусом города в округе будет иметь статус города окружного подчинения.

По типу округа могут быть:

– малыми – регионы, имеющие меньший объем власти на местах и подчиняющиеся более крупным округам или имеющие статус территорий прямого федерального подчинения из-за малонаселенности, труднодоступности, отдаленности и малого объема экономических ресурсов и политических рычагов для полноценного осуществления власти на местах наравне с обычными округами; в аналогии с современным законодательством их статус схож со статусом автономных округов⁸;

– национальными – округа, на территории которых проживает большое количество титульного этноса и им предоставлен особый статус в данном регионе. Этнос может: абсолютно превалировать в регионе; иметь равное количество с русским этносом; иметь национальное представительство или просто значительное количество в регионе. Также это отразится на статусе языка в регионе. Кроме того, национальные округа будут иметь свое особое наименование, символику и закрепленный особый статус в конституции.

В соответствии с предложенной методологией предлагаем следующее изменение видов регионов и городов, существующих в рамках современного административно-территориального деления Российской Федерации.

Города столичного значения (ГСЗ)

Москва. Данный регион будет представлять собой большую Московскую городскую агломерацию, объединенную вместе с городами-спутниками. Общая численность населения данного образования, таким образом, составит порядка 20 млн человек.

Санкт-Петербург. Большая Санкт-Петербургская агломерация вместе с города-

ми-спутниками. Общая численность населения составит порядка 6,5 млн человек.

Города особого значения (ГОЗ)

Волгоград, Воронеж, Екатеринбург, Казань, Краснодар, Красноярск, Нижний Новгород, Новосибирск, Омск, Пермь, Ростов-на-Дону, Самара, Саратов, Севастополь, Уфа, Челябинск.

Макрорегионы и округа (описаны схематично в виде таблицы)

1. Западный макрорегион, центр – г. Новгород.
Калининградский округ на основе Калининградской области. Псковский и Великолукский (вместе с югом Новгородской области и западом Тверской) округа на основе Псковской области. Новгородский и Боровичский (вместе с северо-западной частью Тверской области) округа на основе Новгородской области. Тихвинский, Выборгский и Гатчинский округа на основе Ленинградской области. Череповецкий округ на основе Вологодской области.
2. Центральный макрорегион, центр – г. Тула.
Ржевский и Тверской округа со включенными в их состав территориями северо-запада Московской области на основе Тверской области. Сергиево-Посадский округ на основе северной части Московской, южной Ярославской и западной Владимирской областей. Коломенский округ на основе восточной части Московской области. Серпуховский округ на основе южной части Московской и северной части Калужской области. Смоленский и Вяземский (вместе с западной частью Московской области) округа на основе Смоленской области. Брянский (вместе с южной частью Калужской области в составе так называемой Брянско-Люденовской агломерации ⁹) и Клинецовский округа на основе Брянской области. Калужский, Орловский и Рязанский округа на основе одноименных областей.
3. Восточный макрорегион, центр – г. Нижний Новгород.
Вологодский, Ярославский и Ивановский округа на основе одноименных областей. Костромской и Шарьинский округа на основе Костромской области. Владимирский и Муромский (вместе с западной частью Нижегородской области) округа на основе Владимирской области. ГОЗ Нижний Новгород, Арзамасский и Семеновский округа на основе Нижегородской области. Сасовский округ на основе Рязанской области. Национальный округ Мордовия с центром в г. Саранск на основе Республики Мордовия.

<p>4. Северный макрорегион, центр – г. Архангельск.</p>
<p>Архангельский, Плесецкий и Котласский (вместе с восточной частью Вологодской области) округа на основе Архангельской области. Национальные округа Карелии: северный с центром в г. Сегежа и южный с центром в г. Петрозаводск на основе Республики Карелия. Мурманский и Апатитский (вместе с частью севера Республики Карелия) округа, также малый Саамо-Кольский округ на основе Мурманской области. Национальный Ненецкий округ на основе Ненецкого АО. Национальные округа Коми: Усинский (северный), Ухтинский (центральный) и Сыктывкарский (южный) на территории Республики Коми.</p>
<p>5. Центрально-Черноземный макрорегион, центр – г. Воронеж.</p>
<p>ГОЗ Воронеж, Россошанский (с восточной частью Белгородской области), Лискинский, а также Борисоглебский (с северной частью Волгоградской и южной Тамбовской областей) округа на основе Воронежской области. Тамбовский округ на основе одноименной области. Елецкий (вместе с восточной частью Орловской и южной частью Тульской областей) и Липецкий округа на основе Липецкой области, оба округа будут примыкать к ГОЗ Воронеж. Скольский (вместе с восточной частью Курской и северо-западной частью Воронежской областей) и Белгородский округа на основе Белгородской области. Курский и Орловский округа на основе одноименных областей.</p>
<p>6. Южный макрорегион, центр – г. Ростов-на-Дону.</p>
<p>ГОЗ Ростов-на-Дону, Каменский с центром в г. Каменск-Шахтинский, Таганрогский, Волгодонский и Сальский округа на основе Ростовской области. ГОЗ Краснодар, Ейский, Тихорецкий, Армавирский, Новороссийский и Сочинский округа на основе Краснодарского края. Адыгейский национальный округ на основе одноименной Республики. Евпаторийский, Симферопольский и Керченский округа, а также ГОЗ Севастополь на основе Республики Крым. ГОЗ Волгоград, Донской и Михайловский округа на основе Волгоградской области. Ахтубинский округ на основе Астраханской области.</p>
<p>7. Северо-Кавказский макрорегион, центр – г. Пятигорск.</p>
<p>Ставропольский, Пятигорский и Буденновский (Прикумский) округа за счет Ставропольского края. Прохладный округ за счет южной части северных территорий Кабардино-Балкарии и Северной Осетии, а также восточных территорий Ставропольского края. Основная градация при создании данного региона по национальному принципу, а именно наличие абсолютного большинства русского населения на данных территориях. Кабардино-Балкарский, Калмыцкий и Карачаево-Черкесский национальные округа на территории одноименных Республик.</p>

8. Каспийский макрорегион, центр – г. Махачкала. Данный регион сформирован в первую очередь по национальному признаку.
Целесообразно выделить из Республики Дагестан 3 части: южную с большим количеством тюркского и шиитского населения (лезгинов и азербайджанцев) с центром в г. Дербент; центральную с центром в г. Махачкала; северную, по большей степени населенную русскими, с центром в г. Кизляр. Стоит отметить, что подобное разделение уже предлагалось республиканскими властями, советскими и современными учеными ¹⁰ . На территории Северной Осетии, Ингушетии и Чеченской Республики сформировать одноименные национальные округа. Астраханский округ на территории Астраханской области.
9. Волжский макрорегион, центр – г. Балаково.
Камышинский округ за счет северо-востока Волгоградской области и юга Саратовской области. ГОЗ Саратов, Балашовский и Балаковский округа за счет Саратовской области. Пензенский и Кузнецкий (вместе с юго-западной частью Ульяновской области) округа за счет Пензенской области. ГОЗ Самара и Жигулевский округ с центром в г. Тольятти за счет Самарской области. Бузулукский округ за счет восточной части Самарской и западной части Оренбургской областей. Ульяновский (Симбирский) округ за счет Ульяновской области.
10. Татарский макрорегион, центр – г. Казань. Идея создания данного региона существовала еще 1918 г.
ГОЗ Казань, национальные округа Татарстана: западный с центром в г. Зеленодольск; южный с центром в г. Чистополь; северный с центром в г. Набережные Челны; восточный с центром в г. Альметьевск. Национальные округа: Марийский (с включением в состав округа части юго-запада Кировской области по принципу территориальной доступности) с центром в г. Йошкар-Ола и Чувашский с центром в г. Чебоксары за счет одноименных регионов.
11. Башкирский макрорегион, центр – г. Уфа.
ГОЗ Уфа, национальные округа Башкортостана: северный с центром в Нефтекамске; южный с центром в Стерлитамаке; восточный с центром в г. Магнитогорск, объединенный с частью Челябинской области. Оренбургский и Орский (включая часть юга Башкортостана) округа за счет Оренбургской области.
12. Макрорегион Восточный Урал, центр – г. Екатеринбург.
ГОЗ Челябинск, Златоустский и Троицкий округа за счет Челябинской области. ГОЗ Екатеринбург, Серовский, Тагильский, Первоуральский, Ирбитский и Уральский (с центром в г. Каменск-Уральский, объединенным с северо-западом Курганской области) за счет Свердловской области. Курганский округ на основе одноименной области. Тюменский, Ишимский и Тобольский округа за счет Тюменской области.

<p>13. Макрорегион Западный Урал, центр – г. Пермь.</p>
<p>На территории Пермского края сформировать ГОЗ Пермь, Кунгурский, Березниковский округа и Коми-Пермяцкий национальный округ с центром в г. Кудымкар. Национальные округа Удмуртии: северный с центром в г. Глазов и южный с центром в г. Ижевск. За счет Кировской области сформировать Кировский (Вятский) округ.</p>
<p>14. Макрорегион Ямало-Обь – г. Сургут. Округа объединены общей промышленной инфраструктурой.</p>
<p>Из территорий автономных округов (Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого) сформировать, соответственно: Салехардский, Новоуренгойский, Ноябрьский, Няганский, Ханты-Мансийский, Сургутский и Нижневартовский округа и включить в их состав прилегающие к ним территории. Из территории Республики Коми выделить Воркутинский округ в состав данного макрорегиона по принципу доступности.</p>
<p>15. Макрорегион Западная Сибирь, центр – г. Новосибирск.</p>
<p>На территории Омской области сформировать Омский округ и ГОЗ Омск, не входящий в его состав, и Тарский округ. На территории Новосибирской области сформировать Куйбышевский (Каинский) округа, ГОЗ Новосибирск и Бердский округ. Территорию Алтайского края разделить на 3 части с центрами в крупных городах региона, расположенных в достаточной удаленности друг от друга соответственно: Бийский, Барнаульский и Рубцовский округа. Из Республики Алтай создать национальный Горноалтайский округ с центром в поселке Кош-Агач, который территориально находится в центре региона, в отличие от нынешней его столицы г. Горноалтайск. Из территории Кузбасса сформировать Новокузнецкий и Кемеровский округа. Из Томской области сформировать Томский округ и малый Васюганский округ.</p>
<p>16. Макрорегион Восточная Сибирь, центр – г. Красноярск.</p>
<p>Из территории Республики Хакасия сформировать Хакасский национальный округ и расширить его за счет территорий Красноярского края, прилегающих непосредственно к Республике и ее столице, также сформировать в единую агломерацию (муниципальное образование) столицу г. Абакан вместе с городами спутниками Минусинск и Черногорск. Территорию Республики Тыва оставить без изменения. На территории Красноярского края сформировать: Ачинский, Лесосибирский и Канский округа, а также ГОЗ Красноярск. На севере субъекта создать Норильский округ, также сформировать малые округа: Таймырский с центром в п. Хатанга и Эвенкийский с центром в п. Тура.</p>

17. Байкальский макрорегион, центр – г. Иркутск.
Из территории Иркутской области сформировать: Усть-Илимский, Братский, Тулунский и Иркутский округа, на отдаленных территориях (в частности, в излучине рек Витим и Лена), находящихся в 1 тыс. км от Иркутска, сформировать отдельный малый округ. Территорию Республики Бурятия целесообразно разделить на южную часть с центром в г. Улан-Удэ и северную с центром в г. Северобайкальск. Территорию Забайкальского края разделить на Читинский и Краснокаменский округа.
18. Якутский макрорегион, центр – г. Якутск.
Из западной части Амурской области и южной части Якутии создать Нерюнгинский округ. В Республике Якутии создать Якутский и Мирненский округа, а также на севере региона в труднодоступных и малонаселенных участках территории создать три малых округа с центрами в поселках Жиранск, Батагай и Зырянка.
19. Дальневосточный макрорегион, центр – г. Хабаровск.
Из части Амурской области создать Благовещенский округ. Из Еврейской АО создать Биробиджанский округ. На территории Хабаровского края создать: Хабаровский, Комсомольский, Николаевский и Советскогаванский (Знаменский) округа. Также создать малый округ – Охотский. На территории Приморского края создать: Лесозаводский, Дальнегорский, Арсеньевский и Владивостокский округа. На территории Магаданской области создать одноименный округ. На территории Камчатского края создать Камчатский округ и малый национальный Корякский округ. На территории Сахалинской области создать Сахалинский округ. На территории Чукотки создать малые округа – Западная Чукотка с центром в г. Билибино и Восточная Чукотка с центром в г. Анадырь.

В заключение следует подчеркнуть, что предложенная концепция административно-территориальной реформы является определенным консенсусом между существующими мнениями об укрупнении и уменьшении регионов. Согласно данному проекту, будут сформированы как крупные провинции (макрорегионы), так и небольшие округа, при

этом наделенные статусом субъектов и расширенными полномочиями в сфере самоуправления. Провести данную реформу можно при активном взаимодействии населения и властей всех уровней, а также при условии ее надлежащего финансирования и соответствующего изменения нормативно-правовой базы.

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ). URL: pravo.gov.ru

² См.: Степанова Ю. В. Принципы административно-территориального устройства субъектов РФ // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Экономика. Управление. Право. 2012. № 4. С. 117–118.

³ См.: Тархов С. А. Изменение административно-территориального деления России за последние 300 лет // География. 2001. № 15. С. 5.

⁴ О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе : указ Президента РФ № 849 от 13 мая 2000 г. // Рос. газета. 2018. 13 дек.

⁵ См.: Шиббаева О. О. Укрупнение регионов : проблемы и перспективы // Государственное управление. Электронный вестник. 2011. № 26. С. 4.

⁶ См.: Скулов Б. А. Развитие городских агломераций – наше будущее? URL: <https://ardexpert.ru/article/11073>

⁷ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (с изм. и доп. от 01.04.2020). URL: pravo.gov.ru

⁸ Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации : федеративный договор от 31 марта 1992 г. // Рос. газета. 1992. 1 апр.

⁹ См.: Максимов А. Н., Озяков А. Е. Внутригородские муниципальные образования городских округов России : в поисках новой функциональности в постсоветское время // Политическая наука. 2019. № 2. С. 141.

¹⁰ См.: Тархов С. А. Изменение административно-территориального деления России за последние 300 лет // География. 2001. № 15. С. 6.

Воронежский государственный университет

Девятнин О. А., студент

E-mail: devyatnov@mail.ru

Тел.: 8-996-450-20-62

Voronezh State University

Devyatnin O. A., Student

E-mail: devyatnov@mail.ru

Tel.: 8-996-450-20-62