МУНИЦИПАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕГИОНАЛЬНОГО АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ: СОДЕРЖАНИЕ И МЕХАНИЗМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Целищева Е. Ф.

старший преподаватель кафедры экономики и управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66, elena.tselishcheva@ui.ranepa.ru

УДК 332.1
ББК 65.040

Предмет. Предметом исследования является совокупность экономических и социальных отношений, складывающихся в процессе формирования системы внутрирегионального административно-территориального деления как основы для проведения политики развития региона. В статье обобщены теоретические подходы к определению содержания понятия регионального административно-территориального деления, представлена классификация видов современного субнационального территориального деления. Рассматриваются взаимосвязь и различия административно-территориального, муниципально-территориального деления региона, социально-экономического микрорайонирования. Рассматриваются факторы и история становления современного субнационального территориального деления.

Методы. В ходе исследования были использованы методы теоретического, системного и сравнительного анализа, картографический метод, метод нормативно-правового анализа. Методологическую основу исследования составили теоретические положения, понятийно-категориальный аппарат, концептуальные воззрения отечественных ученых в области региональной экономики, районной школы экономической географии, теории социально-экономического микрорайонирования. Особое внимание уделено правовым аспектам территориального деления в рамках теории государства и права, конституционного и муниципального права.

Научная новизна. Предложена авторская трактовка понятий внутрирегионального административно-территориального деления, административно-территориальной единицы региона, административно-территориального образования. В работе сделан особый акцент на необходимость исследования управленческих аспектов административно-территориального деления наряду с достаточно хорошо раскрытыми в научной литературе экономическими и правовыми аспектами. Выявлены современные тенденции трансформации субнационального территориального деления. Раскрыта необходимость адаптации территориальной основы регионального управления к вызовам новой экономики. Обоснована необходимость замены инерционного подхода к осуществлению территориальных преобразований на деятельностный. В заключительной части исследования обоснованы недостатки применения муниципально-территориального деления для реализации целей и задач внутрирегионального управления.

Результаты. В работе предложены и обоснованы концептуальные направления совершенствования внутрирегионального административно-территориального деления для целей реализации региональной политики и территориального развития. Выделены основные подходы к формированию сетки административно-территориального деления региона, выявлению локальных социально-экономических систем, определению оптимального размера административно-территориальных образований.

Ключевые слова: территориальная организация, административно-территориальное деление, региональное управление, социально-экономическое районирование, регион.

© Целищева Е. Ф., 2016

Целищева Е. Ф.

THEORETICAL ASPECTS OF REGIONAL ADMINISTRATIVE TERRITORIAL SUBDIVISION: CONTENT AND MECHANISM OF IMPROVEMENT

Tselishcheva E. F.

Senior Lecturer of the Department of Economics and Management of the Ural Institute of Management – branch, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Russia), 66 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia,620990, elena.tselishcheva@ui.ranepa.ru

Subject. The subject of the research is a set of economic and social relations developing in the process of formation of the intra-regional administrative-territorial subdivision system as a basis of the regional development policy. The article summarizes theoretical approaches to defining the content of the regional administrative-territorial subdivision concept and provides classification of modern sub-national territorial division. The interconnections and differences of the administrative-territorial, municipal-territorial subdivision of the region and socio-economic microzoning are considered. Factors and history of the modern sub-national territorial division development are covered.

Methods. In the course of the research methods of theoretical, systematic and comparative analysis, cartographic method and regulatory analysis method have been used. The methodological basis of the research are theoretical provisions, conceptual-categorical framework, conceptual views of national scientists in the field of regional economy, regional school of economic geography and theories of socio-economic microzoning. Particular attention is paid to legal aspects of territorial subdivision within the law and state theory, constitutional and municipal law.

Scientific novelty. The author's interpretation of the concepts of intra-regional administrative-territorial subdivision, of an administrative-territorial unit of the region and administrative-territorial entity is provided. The paper particularly emphasizes the need to study management aspects of the administrative-territorial division alongside with economic and legal aspects extensively covered in the scientific sources. Current trends in the sub-national territorial division transformations are identified. The need to adapt the territorial framework of regional administration to the challenges of the new economy is revealed. The urgency to replace the inertial approach to the territorial changes implementation for the activity-related one is justified. In the final part the research deals with the drawbacks of applying municipal and territorial subdivision for implementation of goals and objectives of the intra-regional administration.

Results. The research provides and justifies conceptual trends to improve intra-regional administrative-territorial subdivision for the goals of regional policy and territorial development implementation. Basic approaches to developing the administrative-territorial subdivision grid of the region, to revealing the local socio-economic systems, to identifying the optimal size of the administrative-territorial formations are provided.

Key words: territorial organization, administrative territorial subdivision, regional administration, social and economic rayon, region.

Административно-территориальное деление является одним из видов районирования, наряду с экономическим, физико-географическим, агроклиматическим, ландшафтным, сейсмическим, экологическим и другими видами районирования. Несмотря на то, что, административно-территориальное деление зачастую ассоциируется с экономическим районированием, в данной работе мы будем рассматривать его как самостоятельный вид районирования и постараемся выделить отличительные признаки.

Районирование – это система территориального деления на районы. В связи с тем, что между понятиями районирование и территориальное деление можно поставить знак равно, то понятия административное районирование и административное территориальное деление мы предлагаем рассматривать как синонимы.

С точки зрения философии и логики деление представляет собой разложение родового понятия на составляющие его видовые понятия. Важную роль при этом играет признак, на основании которого происходит деление (часто их может быть несколько). Исходя из этого районирование представляет собой выделение по принятым критериям на исследуемой территории (акватории) районов таким образом, чтобы в их пределах рассматриваемое явление или процесс было достаточно однородным, но заметно отличалось от таковых в соседних районах.

Отталкиваясь от значения слова административный (управленческий, центральный, руководящий, связанный с работой какой-либо администрации), признаком административного районирования мы предлагаем считать взаимосвязь территориального деления с системой управления, органами администрации (управления),

административными потребностями. При этом, сам термин «администрация» может иметь различные значения и относиться не только к органам государственной власти (например, под администрацией может пониматься руководящий персонал предприятий, учреждений). В широком смысле администрация может рассматриваться как совокупность государственных органов, осуществляющих функции управления. В узком смысле при толковании понятий «административный», «администрация» речь идет о деятельности исполнительно-распорядительных органов власти и управления, исполнительном аппарате.

Таким образом, административно-территориальное деление формирует территориальную основу для деятельности публичных органов власти и управления, прежде всего, исполнительных органов власти.

Понятие административно-территориальное деление часто смешивают с понятием административно-территориальное устройство. В то же время В. А. Лапин, В. Я. Любовный разграничивают понятия устройства и деления. Под административно-территориальным устройством они предлагают понимать «территориальную организацию системы органов публичной власти» [7, с. 26]. Авторы отмечают, что административно-территориальное деление отражает пространственную структуру, а административно-территориальное устройство также еще включает в себя систему отношений между единицами территориального деления и структурами системы публичного управления, созданными на их основе.

На наш взгляд, понятие административно-территориального устройства в таком значении относится скорее к конституционно-правовым категориям, к вопросам организации системы государственного и муниципального управления и находится за пределами предмета исследования данной статьи.

В монографии под редакцией А. Г. Гранберга, В. В. Кистанова, указывается, что понятие административно-территориальное устройство глубже и шире, чем понятие «административно-территориальное деление». По мнению данных авторов, в его содержание включаются не только «установленная законом система составных частей территории страны», но и отношения между этими частями [4, с. 34]. На наш взгляд, отношения между частями вытекают из слова «система», применяемого А. Г. Гранбергом и В. В. Кистановым для характеристики понятия «административно-территориальное деление». Так как система – это совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которая образует определенную целостность, единство, то нет необходимости усложнять терминологию. Но для целей нашего исследования здесь важно указать на еще один отличительный признак административно-территориального деления – признак системности. Административно-территориальное деление представляет собой систему территориальных элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом и образующих определенную целостность и единство территории.

Близким по значению к понятию «административно-территориальное деление» является понятие «территориальная организация». Во многих источниках административно-территориальное деление рассматривается как система территориальной организации государства, на основе которой образуются и функционируют органы государственной власти и управления. По мнению А. Г. Гранберга и В. В. Кистанова, в понятие территориальной организации включается помимо административно-территориального устройства тесно связанные с ним экономическое районирование и национально-государственное устройство [4, с. 26]. В наибольшей степени понятие «территориальная организация» проработано в исследованиях Б. С. Хорева. Он рассматривает понятие территориальной организации как междисциплинарное, находящееся на стыке региональных (или территориальных), географических, социальных, экономических и иных исследований. Хорев Б. С. включает в понятие территориальной организации «размещение производства и социальной инфраструктуры, взаимосвязи в территориальной социально-экономической системе общества, процессы пространственного воспроизводства, и проблемы управления ими» [13, с. 3].

Административно-территориальное деление можно рассматривать как процесс и как результат, при этом можно использовать аналогию с теорией экономического районирования. А. М. Колотиевский в своих трудах применительно к экономическому районированию выделяет понятия: районообразование (объективный процесс формирования и развития районов), районология (область научных исследований процессов районообразования), районирование (процесс деления территории на экономические районы) [5, с. 88]. Используя подход А. М. Колотиевского, можно рассматривать административное районирование как процесс научного обоснования и законодательного закрепления деления территории на систему территориальных элементов с целью формирования (совершенствования) территориальной основы деятельности публичных органов власти и управлении. В рамках этого процесса очень важно учитывать общие и локальные условия управления (например, размер территории, ее экономический потенциал, численность и состав населения, уровень развития транспортной, социальной, коммунальной инфраструктуры, сложившиеся взаимосвязи и другие). В связи с этим «административно-территориальное деление» становится понятием междисциплинарным, находящемся на стыке региональных, географических,

экономических, социальных, политических и других наук, очень близким по значению понятию «территориальная организация», введенному Б.С. Хоревым.

В правовой литературе понятие административно-территориального деление рассматривается только применительно к субъектам федерации в федеративных государствах. Правоведы делают особый акцент на различии категорий «федеративное устройство» и «административно-территориальное устройство». Во втором случае речь идет именно о внутрирегиональном административно-территориальном делении. Так, под административно-территориальным делением субъекта Российской Федерации в правовой литературе понимается «разделение его на административно-территориальные единицы, в рамках которых в субъектах Российской Федерации осуществляется управление государственными делами и отражаются их исторические, национальные, культурные и социально-экономические особенности» [10, с. 65]. В качестве основных целей деления территории на административно-территориальные единицы указываются:

- создание условий для эффективного управления;
- сохранение целостности и социально-экономического единства территории;
- поддержание оптимальных отношений между центром и территориальными единицами, направленных на обеспечение максимального удовлетворения потребностей населения.

Исследуя правовой подход к понятию административно-территориального деления важно уточнить понятие административно-территориальной единицы. Под административно-территориальной единицей понимается «часть территории субъекта РФ в фиксированных границах, созданная для осуществления функций управления и имеющая законодательно установленный статус и наименование» [10, с. 68].

Здесь можно отметить еще один признак административного районирования – обязательное закрепление в законодательстве.

В советский период к административно-территориальным единицам относились края, области, районы, города, городские районы, поселки, территории сельских советов. Между административно-территориальными единицами существовала иерархия, все они были разделены на пять уровней.

В настоящее время вопросы определения административно-территориального деления региона отнесены к его компетенции и, в связи с этим, содержание понятия, а также перечень административно-территориальных единиц приводится в конституциях (уставах) субъектов РФ и законах об административно-территориальном устройстве.

Региональным законодательством, как правило, устанавливается два уровня административно-территориальных единиц: базовые и первичные административно-территориальные единицы субъекта РФ. К базовым административно-территориальным единицам относятся районы, города республиканского, краевого, областного, окружного значения. К первичным (низовым) административно-территориальным единицам относятся города районного значения, районы в городах, поселки, села, сельские округа. Данная классификация выделяется в научной литературе и может отличаться от практики – некоторые субъекты РФ создают другие административно-территориальные единицы, выделяют другое количество уровней административно-территориального деления, используют наряду с понятием административно-территориальная единица понятия территориальная единица, административно-территориальное образование. В некоторых регионах выделяются административные округа (Псковская область, город Москва).

Несмотря на разнообразие наименований, границы административно-территориальных единиц субъектов Российской Федерации зачастую повторяют сетку деления регионов, сложившуюся в советский период. При этом многие авторы отмечают, что система административно-территориального деления в годы советской власти «была основана на принципе единства территориального деления и системы власти и управления в стране, в которой автономия различных уровней была ограничена, а любое решение нижестоящего представительного органа (Совета) могло быть отменено вышестоящим» [16, с. 128].

На наш взгляд, изменения государственно-политического строя, социально-экономических условий, преобладающей формы собственности требуют пересмотра системы административно-территориального деления субъектов Российской Федерации, выделения новых административно-территориальных единиц, административно-территориальных образований.

Несмотря на то, что субъекты Российской Федерации самостоятельны в вопросах формирования территориальной основы функционирования органов власти, тем не менее, административно-территориальное деление субъектов Российской Федерации находится в рамках единой государственной системы административно-территориального деления.

На общероссийском уровне применяется Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления. Объектами классификации в нем являются: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, административные районы, города, внутригородские районы (округа города), поселки городского типа, сельсоветы, сельские населенные пункты. Все множество объектов административно-территориального деления подразделяется на группы согласно

территориальному делению и эти группы располагаются по трем уровням классификации в соответствии с административной подчиненностью, причем в каждый уровень включаются объекты, непосредственно подчиненные объектам предыдущего уровня. Таким образом, еще одним отличительным признаком административно-территориального деления можно назвать наличие иерархических взаимосвязей между административно-территориальными единицами.

Нельзя согласиться с определением, которое дано в целом ряде словарей. Под административно-территориальной единицей ошибочно понимать территорию, на которой создаются и функционируют органы государственной власти или органы местного самоуправления. Так, например, Шишков М. К., в качестве признака административно-территориальной единицы указывает наличие административного центра – места расположения государственных органов власти м органов местного самоуправления [17, с. 72]. Другие авторы разделяют понятия административно-территориальная единица и территориальная единица. Например, авторы В. А. Лапин, В. Я. Любовный под территориальными единицами понимают территории, на которые распространяется юрисдикция территориальных органов системы публичного управления. Территориальными единицами, по их мнению, являются населенные пункты или их территориальные объединения [7, с. 25].

По нашему мнению, являясь основой функционирования органов власти, административно-территориальное деление не предполагает создание органов власти в каждой административно-территориальной единице. Под административно-территориальной единицей мы предлагаем понимать пространство, в пределах которого органы публичной власти осуществляют управление или на которое распространяется их управленческое воздействие. Разделение понятий административно-территориальная единица и территориальная единица мы считаем неуместным, так как второе по смыслу совпадает с первичными (низовыми) административно-территориальными единицами.

От понятия административно-территориальной единицы мы предлагаем отличать понятие административно-территориального образования. Административно-территориальное образование представляет собой часть территории региона, на которой осуществляется координация деятельности исполнительных органов власти региона, проводится анализ и прогнозирование социально-экономического развития административно-территориальных единиц, входящих в административно-территориальное образование. Как правило, административно-территориальные образования представляют собой более крупные территории, нежели административно-территориальные единицы. Но могут и совпадать по площади с территориями административно-территориальных единиц, как в случае с закрытыми административно-территориальными образованиями. Примерами административно-территориальных образований являются пять управленческих округов, на которые поделена Свердловская область, деление Алтайского края на 6 округов, административные (управленческие) округа города Москвы. На общегосударственном уровне примерами административно-территориальных образований являются федеральные округа.

Теоретически, органы государственной власти субъекта Российской Федерации в целях повышения эффективности управления могут создавать территориальные образования – зоны распространения юрисдикции. Такое районирование следует называть ведомственным. Его главное отличие от административного районирования будет заключаться в более узком применении – не всеми органами государственной власти субъекта Российской Федерации, а отдельным органом власти (группой органов власти). Примером ведомственного районирования является деление региона на судебные участки, избирательные округа.

Наряду с делением регионов на административно-территориальные единицы и административно-территориальные образования, широко применяется деление на муниципальные образования. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ все субъекты Российской Федерации поделены на территории муниципальных образований. Выделяются два уровня местного самоуправления и семь типов муниципальных образований: сельское поселение, городское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район, внутригородская территория города федерального значения.

Территория субъектов Российской Федерации делится на территории муниципальных районов и городских округов. В состав муниципальных районов входят сельские и городские поселения. Городские округа до недавнего времени являлись воплощением одноуровневой системы территориального деления, однако в связи с вступлением в силу с 1 января 2015 года изменений законодательства, возникла возможность создавать в городских округах муниципальные образования – внутригородские районы.

В научной литературе отмечается необходимость разграничения понятий «территория административно-территориальной единицы (населенного пункта)» и «территория муниципального образования». Муниципально-территориальные единицы образуются для целей осуществления местного самоуправления, а административно-территориальные единицы – для

целей осуществления государственной власти [10, с. 70]. Несмотря на двухуровневую модель, муниципальные образования не подчиняются друг другу, отсутствует иерархическая взаимосвязь.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 г. N 15-П отмечается, что территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением. Таким образом, границы административно-территориальных единиц могут не совпадать с границами муниципальных образований. Тем не менее, по мнению отдельных авторов административно-территориальное устройство является формой территориальной организации региональных органов власти, органов местного самоуправления, территориальных подразделений федеральных органов государственной власти [7, с. 33]. По мнению других авторов, административно-территориальное деление является основой для деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и федеральных органов государственной власти [13, с. 50].

Административно-территориальное деление и муниципально-территориальное деление не стоит рассматривать как синонимы, несмотря на то, что между ними существует тесная взаимосвязь. Органы местного самоуправления функционируют в границах административно-территориальных единиц. По мнению авторов Е.ГАнимица, Я. П. Силина, А. Т. Тертышного проблема современного административно-территориального деления состоит в том, что на внутрирегиональном уровне одновременно продолжают функционировать и территориальные органы государственной власти и органы местного самоуправления [2, с. 169]. В настоящее время в связи с пробелами в законодательстве не представляется возможным разграничить территориальные уровни, на которых создаются органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Учитывая сложившиеся противоречия в научных подходах к терминологии, региональные законодатели по-разному решают проблему соотношения административно-территориального деления и территориальной организации местного самоуправления.

В некоторых случаях применяется совмещение административно-территориального деления и территориально организации местного самоуправления. Например, может быть ссылка на то, что административно-территориальная единица – это территория, на которой действуют органы местного самоуправления, или указание на общность границ административно-территориальных единиц и территорий муниципальных образований. Проведенный нами анализ регионального законодательства показал, что к данной группе относится 20 субъектов Российской Федерации.

К другой группе относятся регионы, в законодательстве которых административно-территориальное деление рассматривается как территориальная организация (система административно-территориальных единиц), установленная для осуществления функций государственного управления, реализации государственных полномочий, как территориальная основа функционирования органов государственной власти. В данную группу вошли 26 субъектов Российской Федерации.

В большинстве оставшихся случаев, административно-территориальное деление рассматривается в региональном законодательстве как основа функционирования всех органов публичной власти – государственных и муниципальных.

Смешение понятий отмечается не только на региональном уровне, но и на общегосударственном. Федеральная служба государственной статистики в своей деятельности опирается на две параллельные системы общероссийской классификации: Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления (ОКАТО) и Общероссийский классификатор территорий муниципальных образований (ОКТМО). На практике, в большинстве случаев, территориальные органы Росстата пытаются представить документы об образовании (преобразовании) муниципальных образований взамен документов об административно-территориальных преобразованиях, справедливо предполагая наличие определенной корреляции понятий.

На практике муниципальное деление формирует территориальную основу деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации: в муниципальных образованиях (а не в административно-территориальных единицах) создаются территориальные подразделения органов государственной власти субъектов Российской Федерации, стратегии, региональные программы и проекты реализуются на основе муниципально-территориального деления.

Значительное количество небольших по численности населения муниципальных образований в отдельных субъектах Российской Федерации формирует стремление региона укрупнить муниципальные образования по инициативе «сверху». Исследование тенденции объединения муниципальных образований представлено в работе Е. Ф. Целищевой. Среди наиболее распространенных целей территориальных преобразований автор выделяет:

- повышение эффективности расходования бюджетных средств;
- оптимизацию управления;
- сокращение избыточного аппарата муниципальных служащих;
- развитие территорий;
- вовлечение муниципалитетов в реализацию целевых программ.

На практике наиболее часто ставится цель повышения эффективности использования бюджетных средств, экономии бюджетных средств.

На наш взгляд для достижения целей и задач регулирования внутрирегионального социально-экономического развития, повышения управляемости территории необходимо отказаться от преобразований муниципально-территориального деления и сосредоточиться на совершенствовании внутрирегионального административно-территориального деления. Во-первых, местное самоуправление – это самостоятельный, независимый от государственного уровень власти. Для него характерны свои специфические принципы функционирования. Во-вторых, местное самоуправление сформировалось на основе номинальной замены советской системы местных органов государственной власти системой органов местного самоуправления. В, третьих, многие специалисты отмечают отсутствие экономической базы для самостоятельного развития муниципальных образований, их высокую дотационность [12, с. 35]. Эта проблема обусловлена, в первую очередь отсутствием экономических критериев при определении границ территории муниципальных образований.

Изменение государственно-политического строя, социально-экономических условий, преобладающей формы собственности требуют пересмотра системы административно-территориального деления субъектов Российской Федерации. уточнения видов, наименований и границ административно-территориальных единиц и административно-территориальных образований.

Совершенствование внутрирегионального административно-территориального деление должно осуществляться на основе комплексного подхода, при условии применения социально-экономических критериев. Для определения оптимального размера административно-территориальных единиц базового уровня необходимо учитывать, в первую очередь, экономический потенциал территории.

Исторически в нашей стране административно-территориальное деление было тесно связано с экономическим районированием. Так, например, в источниках советского периода указывается на принцип единства экономического районирования и административно-территориального деления», так как «районирование экономическое тесно связано с организацией управления народным хозяйством по территориальному принципу» [1, с. 22]. В работах П. М. Алампиева применяется понятие экономического административного района – экономического района, оформленного административно, то есть на территории которого имеются единые органы управления народным хозяйством [1, с. 23].

В монографии И. А. Тимченко, отмечается существенное различие между экономическим районированием (делением территории на экономические районы) и административно-территориальным делением (деление территории страны на части, образующие пространственные сферы деятельности государства и основу построения системы местных органов государственной власти)[11, с. 3]. С другой стороны, по мнению автора монографии, административно-территориальное деление должно осуществляться на основе экономического районирования. В частности, при изменении экономического потенциала территории неизбежно возникает необходимость приведения в соответствии с ним административно-территориального деления с его органами государственной власти и управления [11, с. 13]. Аналогичного мнения придерживается М. Д. Шарыгин [16].

В работах Ю. Г. Саушкина вводится понятие социально-экономического районирования. Автор предлагает расширить и дополнить экономические критерии показателями социального развития [9].

Однако, в наибольшей степени, внутрирегиональное административно-территориальное деление связано с понятиями дробного районирования, микрорайонирования. В монографии о внутриобластном делении, на основе применения экономико-географических критериев. авторы И. В. Комар, М. И. Помус, С. Н. Рязанцев выделяют на территории Свердловской области три экономико-географических района, которые в свою очередь, подразделяются на восемь дробных единиц. В исследовании, посвященному дробному районированию М. Д. Шарыгин предлагает в основу территориального деления положить локальные территориально-производственные комплексы и наряду с экономическим принципом деления учитывать энергетический критерий (наличие энергетических ресурсов), социально-экономическую целостность территории (взаимосвязь элементов), открытость территории (участие в территориальном разделении труда), перспективность развития, экономическую эффективность, наличие ядра тяготения, уровень развития инфраструктуры и другие социально-экономические аспекты.

Не подвергая сомнению высокую роль социально-экономических критериев при осуществлении внутрирегионального территориального деления, мы хотели бы отметить, что административный подход предполагает введение принципа эффективности реализации региональной политики и управления развитием территории. Именно поэтому, особую роль должны играть критерии эффективности управления, соответствия территориальных единиц и территориальных образований задачам управления, полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Выводы

Административно-территориальное деление может рассматриваться с двух сторон. Во-первых, как процесс научного обоснования и законодательного закрепления деления территории на систему территориальных элементов, образующих территориальную основу деятельности публичных органов власти и управления. Во вторых, как результат – схема территориального деления, система территориальных единиц, в пределах которых органы публичной власти осуществляют управление или на которые распространяется их управленческое воздействие.

В современных условиях на внутрирегиональном уровне применяются различные виды территориального деления: экономическое районирование, муниципально-территориальное деление, ведомственное территориальное деление, административно-территориальное деление. В нескольких регионах России применяется деление территории на административные/управленческие округа, что также является одним из вариантов администативно-территориального деления.

Административное районирование отличается от других видов районирования наличием следующих признаков:

- образует основу деятельности органов исполнительной власти;
- строится на основе принципа системности;
- связи между территориальными единицами носят иерархический характер;
- закрепляется законодательно;
- относительно стабильно на протяжении длительного периода.

Изменение общей политической и экономической ситуации, трансформация системы государственного и муниципального управления и другие факторы вызывают необходимость пересмотра внутрирегионального административно-территориального деления для достижения целей повышения эффективности управления социально-экономическим развитием территории.

Литература:

1. Алампиев П. М. Экономическое районирование СССР. М.:Госпланиздат, 1959. 246 с.
2. Анимица Е. Г., Силин Я. П., Тертышный А. Т. Основы местного самоуправления: учеб. для вузов. 2-е изд. перераб. и доп. Екатеринбург: Урал. гос. экон. ун-т, 2006. 352 с.
3. Головина Г. П. Районный потенциал взаимодействия экономического районирования и административно-территориального деления: диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Кисловодск, 2005. 133 с.
4. Государственно-территориальное устройство России: (экон. и правовые основы) / под ред. А. Г. Гринберга, В. В. Кистанова. М.: ДеКА, 2003. 446 с.
5. Колотиевский А. М. Вопросы теории и методики экономического районирования (в связи с общей теорией экономической географии). Рига: Зинатне, 1967. 246 с.
6. Комар И. В., Помус М. И., Рязанцев С. Н. О внутриобластном районировании. Л., 1959. 13 с.
7. Лапин В. А., Любовный В. Я. Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство России. М.: Дело, 2005. 240 с.
8. Пономарева З. В. Социально-экономическое микрорайонирование Воронежской области: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата географических наук. Пермь, 1996. 16 с.
9. Саушкин Ю. Г. Современные проблемы экономического районирования СССР. Л., 1959. 15 с.
10. Нарутто С. В., Шугрина Е. С., Исаев И. А., Алебастрова И. А. Территория в публичном праве. М.: ИНФРА-М, 2013. 319 с.
11. Тимченко И. А. Экономическое районирование и административно-территориальное деление союзной республики. Киев: Наук.думка, 1983. 95 с.
12. Федорова С. Н. Критерии и подходы к определению оптимального размера социально-экономических подсистем региона // Вестник ОрелГИЭТ. 2010. №3 (13). С. 34–38.
13. Хорев Б. С. Территориальная организация общества. М.: Мысль, 1981. 320 с.
14. Целищева Е. Ф. Тенденции изменения территориальной организации местного самоуправления в регионах России и за рубежом // Муниципалитет: экономика и управление. 2014. №3(8). С. 13–21.
15. Шарыгин М. Д. Дробное районирование и локальные территориально-производственные комплексы: курс лекций. Пермь: Перм.ун-т, 1975. 139 с.
16. Шарыгин М. Д., Лучников А. С. Региональная политика в области территориальной организации социоэкономики (на материалах Пермского края) // Региональные исследования. 2013. №1. С. 122–135.
17. Шишков М. К. Территориальное устройство России: проблемы и перспективы: монография. Самара, 2009. 360 с.

References:

1. Alampiev P. M. The USSR economic rayons. M: Gosplanizdat, 1959. 246 p.
2. Animitsa E. G., Silin Ya. P., Tertyshniy A. T. Fundamentals of local government: course-book for universities. 2nd ed. rev. and ext. Ekaterinburg: Ural. state. econ. un-t, 2006. 352 p.

3. Golovina G. P. Regional interaction potential of economic rayons and administrative-territorial subdivision: dissertation of Candidite of Science (Economics). Kislovodsk, 2005. 133 p.
4. Government-territorial structure of Russia: (econ. and legal basics) / ed. by A. G. Grinberg, V. V. Kistanov. M.: DeKA, 2003. 446 p.
5. Kolotievskyi A. M. The issues of theory and methodology of economic rayons (with reference to the general theory of economic geography). Riga: Zinatne, 1967. 246 p.
6. Komar I. V., Pomus M. I., Ryazantsev S. N. On intra-regional rayons. L., 1959. 13 p.
7. Lapin V. A., Lyubovnyi V. Ya. The reform of local government and administrative-territorial structure of Russia. M.: Delo, 2005. 240 p.
8. Ponomareva Z. V. Socio-economic microzoning of the Voronezh region: abstract to dissertation of Candidate of Sciences (Geography). Perm, 1996. 16 p.
9. Saushkin Yu. G. Modern problems of economic rayons in the USSR. L., 1959. 15 p.
10. Territory in public law / S. V. Narutto, E. S. Shugrina, I. A. Isaev, I. A. Alebastrova. M.: INFRA-M, 2013. 319 p.
11. Timchenko I. A. Economic rayons and administrative-territorial subdivision of the Union Republic. Kiev: Nauk. dumka, 1983. 95 p.
12. Fedorova S. N. Criteria and approaches to identifying optimal size of the socio-economic subsystems of the region // Vestnik OrelGIET. 2010. №3 (13). Pp. 34–38.
13. Khorev B. S. Territorial organization of society: (Urg. probl. of reg. plan. and admin. in the USSR). M.: Mysl, 1981. 320 p.
14. Tselishcheva E. F. Trends of changes in the territorial organization of local government in the regions of Russia and abroad // Municipality: economics and management. 2014. №3 (8). p. 13–21.
15. Sharygin M. D. Fractional zoning and local territorial-production complexes: a course of lectures. Perm: Perm. un-t, 1975. 139 p.
16. Sharygin M. D., Luchnikov A. S. Regional policy in the field of territorial organization of socioeconomics (by the materials of the Perm krai) // Regionalnye issledovaniya. 2013. №1. Pp. 122–135.
17. Shishkov M. K. The territorial structure of Russia: problems and prospects: Monograph. Samara, 2009. 360 p.