

Воронин Александр Альвианович

**ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВА:
ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ И ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ**

**Специальность 12.00.01 - теория и история права
и государства, история правовых учений**

**Автореферат
диссертации «гсоискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Диссертация выполнена на кафедре теории и истории государства и права Ярославского Государственного университета им. П.Г. Демидова.

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор,
академик РАЕН **Щербакова Н.В.**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук,
Горбачев И.Г.

кандидат юридических наук
Ефремова Н.Н.

Ведущая организация: Санкт-Петербургский юридический
институт при Генеральной прокуратуре
Российской Федерации

Защита диссертации состоится 3 июня 2003 года, в 10.00 часов на заседании диссертационного совета К.212.081.01 по присуждению ученой степени кандидата юридических наук в Казанском Государственном университете по адресу: 420008, г.Казань, ул.Кремлевская, д. 18, ауд. 326.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И.Лобачевского Казанского Государственного университета.

Автореферат разослан «___» _____ 2003 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
к.ю.н., доцент



Хабибуллина Г.Р.

Общая характеристика работы

Актуальность диссертационного исследования. Исторический опыт России показывает, что в сфере территориальной организации государства до сих пор не найдено оптимального решения, синхронизованного со всей совокупностью экономического, социального, политического, национального и социокультурного развития, базирующегося на учете глубинных объективных факторов (географические факторы, уровень экономического развития регионов, динамика социальной, национальной, демографической структуры населения, социокультурные традиции и прочее).

Значение проблемы политико-территориального структурирования России определяется, прежде всего, размерами нашей страны. Так, земельный фонд ее составляет 1709 млн. гектаров¹. Из 89 субъектов Российской Федерации 45 (51%) являются пограничными. Они занимают 76,6% всей территории страны. Здесь проживает около 64 млн. человек (43,1% населения). 24 субъекта федерации оказались в положении прифаничных впервые. Это 47,4 млн. человек, или 32,6 % всего населения России².

Существующее в России двухуровневое административно-территориальное устройство - государственное региональное (89 субъектов федерации) и местное (около 30 тысяч городов, городских и сельских районов, сельсоветов) - не способствует укреплению федеративной государственности, усилению центральной власти и экономической мощи страны. А ведь именно от обоснованности территориального размежевания во многом зависят устойчивость, эффективность и безопасность функционирования государства, в том числе экономические преобразования.

Кроме того, в Российской Федерации есть субъекты с вообще не установленными фаницами. Пример - Ингушетия, границы которой с Чечней не урегулированы.

Научная проблематика, связанная с комплексным обоснованием территориальной организации государства, представлена теоретическим, методическим и экспериментальным направлениями.

Для теоретических исследований показательно тяготение к методологии экономического районирования. Выполненные работы в большинстве своем посвящены изучению процессов формирования крупных экономических районов, закономерностей, и региональных условий развития общества.

Методические исследования в значительной мере ориентируются на системный анализ, разработку и совершенствование приемов экономическо-математического мо-

¹ Комов. Н.В. Управление земельными ресурсами России. М.: 1995. С.9.

² Николаев АИ. На переломе. Записки русского генерала. М.: 1998. С. 144.

делирования регионов страны. Это направление исследований касается также определения сравнительной эффективности различных вариантов размещения региональных центров.

Видное место занимают экспериментальные исследования, на основе которых 13.05.2000 г. Указом Президента России № 849 «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе»³ были образованы федеральные округа.

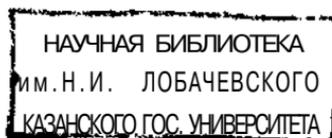
Укрепление властной вертикали и повышение требований к государственному аппарату неизбежно требуют совершенствования территориальной организации, как части государственно-правовой надстройки, определяемой объективными потребностями экономического развития.

Чаще всего юридические, географические, экономические и социологические подходы при анализе территориальной организации государства рассматривались как независимые или как одинаково возможные. Однако они не являются альтернативными - их надо рассматривать дополнением друг другу. Подходящим аппаратом для изучения территории может служить теоретический аппарат, построенный на основе как социологического, так и статистического, экономического и географического подходов.

В литературе тема административно-территориального и политико-территориального устройства (хронологически и тематически) затрагивалась в сравнительно узких рамках как отражение общего процесса реформирования государственных структур и институтов. Исследования по территориальной организации и управлению содержат труды, отличающиеся конструктивным характером изучения многих региональных проблем. Достаточно хорошо известны работы Р.Г.Абдулатипова, А.П.Аганбегяна, В.Адамеску, И.Г.Александрова, К.И.Арсеньева, А.Г.Атаманчука, С.Н.Бабурина, Н.Н.Баранского, Ю.Г.Барсегова, Я.Броунли, Ю.В.Готье, Н.Н.Ефремовой, Д.Л.Златопольского, А.Кистанова, Б.М.Клименко, П.Лаппо, С.Логиновского, А.В.Лужина, А.Л.Мовчана, Н.И.Муравьева, В.С.Нерсисянца, Н.П.Огарева, С.Оппенгейма, Р.С.Павловского, П.И.Пестеля, С.И.Плещеева, Ю.А.Полякова, С.И.Русиновой, В.А.Рянжина, П.П.Семенова-Тяншанского, Н.А.Ушакова, Б.С.Хорева, Д.Д.Цабрия, О.И.Чистякова, М.А.Шафира, Н.В.Щербаковой, С.И.Якубовской и др. авторов. Однако по комплексному анализу территориального устройства государства целевые монографические и диссертационные исследования отсутствуют.

Вместе с тем по многим аспектам территориальной организации нашего государства существуют неясности, которые негативно воспроизводятся в политике, нормативных актах, общественном сознании, поведении граждан. Имеющие место пробелы, в особенности теоретико-методологического и конституционно-правового характера, в определенной

³ Российская газета. 2000.13 мая.



мере призвано восполнить настоящее исследование.

Объектом данного исследования послужили конституционно-правовые отношения, закрепляющие и регулирующие территориальные системы и системы территориального управления. **Предмет** изучения рассматривается в двух плоскостях и охватывает вопросы выделения и функционирования административно-территориальных единиц и вопросы территориального управления.

Одной из основных теоретических задач построения оптимального государственного устройства, решение которых имеет большое значение для практики государственного строительства, является комплексное теоретическое изучение закономерностей политико-территориального устройства нашего государства в целом. Также большой научно-практический интерес представляет обобщение исторического опыта административно-территориального деления и рассмотрение потенциально возможных путей реформирования политико-территориального устройства России. Эти вопросы и являются **целью** данной работы. Для достижения цели исследования анализируются конституции и конституционные законы различных государств мира, международные конвенции и договоры, а также практика их реализации.

Достижение поставленной цели обеспечено решением следующих **задач**:

- 1) теоретически раскрыто и определено понятие территории государства, ее состав и границы;
- 2) охарактеризованы правовые основы государственной территории и управления ею;
- 3) приведены и рассмотрены факторы, влияющие на политико-территориальное устройство государства;
- 4) рассмотрены проблемы Российского федерализма;
- 5) обобщен исторический опыт российского государства по вопросу административно-территориального устройства;
- 6) проанализированы различные предложения по совершенствованию территориальной организации государства и теоретические воззрения в отечественной доктрине относительно вопросов политико-территориального устройства страны во времени;
- 7) исследованы достижения науки управления;
- 8) определена авторская позиция по ряду дискуссионных вопросов и внесены некоторые предложения и рекомендации по реформированию политико-территориального устройства нашего государства.

Методологической основой работы является диалектическое познание объективной действительности. **Теоретическую основу** исследования составили труды отечествен-

ных и зарубежных ученых в области различных отраслей права и управления, философии, экономико-географии, демографии, истории, этнографии. При рассмотрении поставленных вопросов диссертант, помимо общенаучных, использовал частные **методы**: сравнительно-правовой, структурно-функциональный, системный анализ, историко-юридический, комплексный метод и др. В соответствии с мировоззренческой позицией, принятой автором, территориальная организация государства исследуется как междисциплинарная проблема. Она раскрывается на основе теории государства и права, конституционного, международного, административного и других отраслей права, а также теории государственного управления, географии, статистики, экономики, экологии, демографии, этнологии и т.д.

Нормативно-источниковая база диссертации состоит из конституционного и текущего законодательства, нормативно-правовых актов органов государственной власти и управления. В работе использованы официальные материалы, документы органов представительной и исполнительной власти Российской Федерации, ее субъектов.

Автор видит **научную новизну диссертации** в комплексности правового исследования территориального устройства государства, обоснованности типичности ряда научных положений и выводов о политико-территориальном и регионально-правовом строительстве, выработке предложений, способствующих эффективному, новому решению ряда актуальных правовых, социально значимых проблем политико-территориального устройства Российской Федерации.

В диссертации, в частности:

- раскрыты понятия, содержание и специфика конституционно-правовой основы территории государства, ее состава и границ;

- обоснованы положения:

- а) необходимости размежевания и законодательного закрепления границ субъектов Российской Федерации между собой;

- б) необходимости проведение границ между субъектами федерации по берегу того или иного водного объекта, а не по линии больших глубин или по прямой линии, соединяющей выходы сухопутной границы к противоположным берегам озера, водохранилища;

- в) потребности скорейшего принятия федерального правового акта, регулирующего порядок установления и изменения границ между субъектами Федерации;

- г) необходимости конституционного оформления семи федеральных округов в целях создания серьезных предпосылок к их влиянию на социально-экономическое развитие входящих в их состав субъектов федерации;

- д) обязательности учета, кроме экономических и национальных, также политических,

исторических, экологических, информационных, демографических, транспортных и других факторов, оказывающих существенное влияние на социально-экономическое и социокультурное состояние региона;

е) недопустимости механического укрупнения субъекта Федерации и составляющих его территориальных единиц без научного и опытного обоснования;

- показаны главные направления, на которых необходимо обеспечить динамику процесса реформирования территориальной организации государства;

- предложено при формировании нового политико-территориального устройства сделать выбор: либо придать краю особый государственно-правовой статус, либо ликвидировать одно из этих понятий (край и область);

- обоснована необходимость использования термина «устройство» вместо термина «деление» для характеристики размежевания государственной территории;

- предложено и обосновано использование термина «политико-территориальное устройство» взамен устаревшего термина «административно-территориальное устройство» для характеристики территориальной организации государства;

- разработаны границы допустимости территориальных преобразований;

- представлено современное видение теории формирования крупных макрорегионов страны и составляющих их микрорегионов и субъектов Федерации;

- изложен новый авторский подход к методологии политико-территориального устройства;

- предложены пути совершенствования политико-территориального устройства государства с учетом различных факторов на основе картографии. Территория России, кроме политико-территориального деления, разделена еще также на федеральные округа, экономические районы, ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации, экономические зоны, избирательные округа и т.д. Все они нанесены на соответствующие карты и схемы. Совмещением и наложением этих карт и схем диссертант предлагает выявить наиболее схожие территориальные разграничения, что поможет упростить политико-территориальное устройство страны и улучшить управляемость территориями.

Научно-практическое значение диссертационной работы определяется ее направленностью на теоретическое разрешение ряда вопросов эффективного территориального устройства и выявлении основополагающих факторов становления территории административных единиц государства и видится в том, что в ней осуществлены реальные, созвучные времени подходы к разработке вопросов политико-территориального устройства России на базе рациональной и эффективной концепции реформы.

Внедрение рекомендаций, разработанных в ходе исследования, в деятельность разработчиков назревшей и необходимой политико-территориальной реформы способствовало бы формированию единообразной политики и практики государственного строительства, в частности, административно-территориального деления субъектов федерации, предотвращению возможных ошибок при проведении такой реформы.

Теоретические положения диссертации, методология дискуссии и аргументации могут быть использованы в учебном процессе при изучении соответствующих разделов конституционного, административного, международного, государственного права, регионоведения, в системе повышения квалификации преподавательских и управленческих кадров.

Апробация результатов исследования отражена в выступлениях автора на II Всероссийской научно-практической конференции 30-31.10.2002 г. в г.Ярославле и в опубликованных автором работах.

Основное содержание работы

Структура диссертации включает введение, три главы, десять параграфов, заключение, список использованных нормативных актов и литературных источников, изложенные на 196 страницах машинописного текста.

Во **введении** обосновывается актуальность избранной темы, раскрывается степень ее научной разработанности, определяется объект, предмет, цели и задачи исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, указывается теоретико-методологическая основа и методы исследования, раскрываются научная новизна и практическая значимость работы.

В первой главе, озаглавленной **«Теоретические основы территориальной организации государства»** дается определение понятия территории и отмечается неоднородность подходов в теории и практике к этому вопросу, в особенности в отношении объема суверенных прав, проистекающих из этого элемента для каждого государства в отдельности. Глава посвящена рассмотрению и анализу территории государства (как одного из признаков государства), государственных границ, территориального суверенитета государства, характеристике федерализма и унитаризма, факторам, влияющим на территориальную организацию государства, особенностям закрытого административно-территориального образования, а также территориальному управлению.

В первом параграфе «Территория как один из признаков государства» автор приходит к выводу, что для полного понимания государства необходимо затронуть аспект его тер-

ритории и территориальной организации.

Традиционно территория рассматривается с точки зрения пространственной упорядоченности и позиционного принципа. Территорию государства диссертант рассматривает как: а) национальное достояние и среду обитания народа в рамках государственных границ каждого конкретного государства, которое является полноправным и единственным ее собственником; б) материальную базу и экологическую среду существования народа и его государства; в) часть земного шара, в пределах которой государство от имени своего народа осуществляет территориальное верховенство, составляющую неотъемлемую часть государственного суверенитета.

Эта концепция отражена в ст. 67 Конституции России: «1. Территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними; 2. Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права»⁴.

Территория, оформленная и оборудованная соответствующей границей, является неотъемлемым атрибутом государства.

Согласно ст.1 Закона Российской Федерации от 1.04.1993 г. «О государственной границе Российской Федерации» государственная граница России есть «линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющая пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) Российской Федерации, т.е. пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации»⁵.

В диссертации подробно рассматриваются условия изменения границ между государствами. Диссертант также обращается к проблеме границ внутри государства (например, между субъектами федерации), которые являются не государственными, а административными. Следовательно, считает автор, к ним должны применяться иные правила установления тех линий, по которым они проходят. Однако до сих пор в России нет федерального правового акта, регулирующего порядок установления и изменения границ между субъектами Федерации. О том, что это необходимо, свидетельствуют около трех десятков прогнозируемых и существующих территориальных споров в России.

Диссертант полагает необходимым установить внешние границы субъектов федерации, согласовать их протоколами, подготовленными представителями сопредельных

⁴ Конституция Российской Федерации. М.: 1995.

⁵ Ведомости Съезда народных депутатов РФ. 1993. № 15. Ст. 594.

субъектов федерации, определить их специальными межевыми знаками и т.п.

Что касается водных границ, то граница между субъектами федерации, по мнению диссертанта, должна проходить по берегу того или иного водного объекта, а не по линии больших глубин или прямой линии, соединяющей выходы сухопутной границы к противоположным берегам озера, водохранилища. Это положение также должно быть отражено в законодательстве.

В параграфе также рассмотрено общее понятие территориального верховенства, которое сводится к следующему:

- власть государства является высшей по отношению ко всем физическим и юридическим лицам, находящимся на его территории;
- в пределах государственной территории исключается публичная власть любого другого государства;
- высшая власть государства осуществляется системой государственной органов в законодательной, исполнительной, судебной, административной сферах;
- юрисдикция государства в отдельных случаях может распространяться за пределы его территории (например, юрисдикция над морскими и воздушными судами и их экипажами);
- земля и природные ресурсы государства не могут использоваться другими государствами без ясно выраженного согласия территориального суверена;
- государство не может быть насильно лишено принадлежащей ему территории; границы нерушимы и неприкосновенны.

Поскольку федеративное государство существует как государство наряду с входящими в его состав государствами - членами федерации, то для диссертанта ясно, что различные территории отдельных государств - членов являются в то же самое время в своей совокупности территорией федеративного государства.

Во втором параграфе «Понятие территориальной организации государства» содержится комплексный анализ территориальной организации, под которой диссертантом понимается совокупность всех объектов и явлений, привнесенных человеком на территорию (население, расселение и т.п.).

Национально-государственные и политико-территориальные границы оказывают существенное воздействие на процесс формирования территориальной общности людей. В зависимости от вхождения того или иного поселения в тот или иной национально-государственный или политико-территориальный состав складывается своеобразие управленческой структуры, уровень и образ жизни населения.

На взгляд диссертанта не верно употребление понятия «административно-терри-

ториальное деление», часто применяемое для характеристики территориальных составляющих государства. Истинность этого суждения диссертант ищет в Словаре русского языка, в котором «деление» определяется как действие и состояние по глаголу «делиться»: распадение, членение на части. «Устройство» - это устанавливаемый порядок, система, организация чего-либо. Исходя из данных понятий, административно-территориальное устройство государства - это система таксонов, административно-территориальных единиц. Говоря же об административно-территориальном делении, диссертантом подразумевается дискретный процесс перестройки административно-территориального устройства. Следовательно, для характеристики размежевания государственной территории необходимо пользоваться термином «устройство», а не «деление».

Также вместо термина «административно-территориальное устройство» диссертант предлагает использовать термин «политико-территориальное устройство». Это аргументируется тем, что, во-первых, в политологии под «политикой» понимается деятельность и отношения по осуществлению власти в обществе. Во-вторых, территориальная организация государства является одним из признаков политико-юридической характеристики государства. В-третьих, Конституция России 1993 г. не приводит перечня административно-территориальных единиц, на которые подразделяется территория государства, а содержит перечень именно политико-административных составляющих Федерации, поскольку формально области и края, став субъектами Федерации, перестали быть просто административно-территориальными единицами. В-четвертых, по мнению диссертанта, термин «политико-территориальное устройство» более точно характеризует состояние территориального устройства современной России, в которой в настоящее время отсутствует жестко структурированная вертикаль власти. В-пятых, новый термин позволяет отмежевать государственное управление от управления бюрократического.

Нормы, закрепляющие национально-государственное и политико-территориальное устройство государства, относятся по преимуществу к конституционным и охватывают две сферы общественных отношений, характеризующих национально-государственное и политико-территориальное устройство. Право закрепляет их систему, благодаря чему получают правовое выражение различные формы самоопределения наций и народностей, деления населения по территориальному признаку. В правовых нормах определяется статус различных национально-государственных образований, формы их объединения и принципы взаимоотношений в рамках единого государственного союза, порядок установления политико-территориального устройства государства.

Диссертант видит задачу правоведов в разработке совместно с экономистами и эко-

номико-географами системы политико-территориальных единиц (таксонов), определении прав и обязанностей различных территориальных органов управления, их взаимодействия.

Территориальное деление населения и распространение государственной власти на население определенной территории влечет за собой разделение территории государства на ряд политико-территориальных единиц. В разных странах они называются по-разному: районы, края, области, графства, дистрикты и т.д. Их назначение и функции едины: организация государственной власти и управление на занимаемой ими территории.

Страны современного мира имеют двухзвенную (Дания), трехзвенную (Италия), четырехзвенную (Германия) и пятизвенную (Франция) систему политико-территориального устройства. Низовое звено образуют отдельные населенные пункты (город, деревня, поселок). Среднее звено составляют вышестоящие единицы (например, ляни в Финляндии, провинции в Испании и т.д.).

Диссертант уделяет внимание автономным образованиям, которые по своему правовому положению отличаются от простых единиц политико-территориального устройства, но не признаются государственными образованиями.

Исследуя политико-территориальное устройство России, диссертант обращается к Общероссийскому классификатору объектов административно-территориального деления Российской Федерации, где объекты политико-территориального устройства классифицируются как республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, районы, города, внутригородские районы, округа, города, поселки городского типа, сельсоветы, сельские населенные пункты.

Наряду с традиционными в России административно-территориальными единицами диссертантом рассматриваются закрытые административно-территориальные образования.

Диссертант отмечает, что Конституция РФ не отнесла вопросы территориального устройства субъектов Российской Федерации ни к ведению Федерации, ни к совместному ведению Федерации и ее субъектов. Следовательно, считает автор, субъект Российской Федерации вправе самостоятельно решать эти вопросы.

Правовые нормы, регулирующие политико-территориальное устройство, создают особый государственно-правовой институт, являющийся составной частью института национально-государственного устройства. Эти нормы определяют:

- 1) перечень политико-территориальных единиц, на которые делится территория государства;

- 2) компетенцию государств (Российской Федерации, республик) по установлению политико-территориального устройства;
- 3) порядок установления и изменения политико-территориального устройства, и тем самым компетенцию органов государственной власти в этой сфере;
- 4) систему правовых актов, определяющих основания отнесения населенных пунктов к тому или иному типу;
- 5) порядок наименования и переименования населенных пунктов.

В зависимости от территориальной структуры диссертант выделяет две группы субъектов Федерации. К первой группе он относит субъекты Российской Федерации со сложной территориальной структурой, включающей автономную республику и автономные округа. Вторая группа субъектов, сравнительно небольших по размеру, имеет в своем составе только города областного подчинения и сельские районы.

Проведенный диссертантом анализ существующих в мире государств-федераций показал, что число субъектов федерации (штатов, земель, провинций и т.п.) колеблется от нескольких единиц до нескольких десятков. Средняя цифра лежит где-то в пределах 20 при максимальном числе субъектов федерации, не считая России, равном 32 (Аргентина) и 51 (США).

Федеративный договор (Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области и автономных округов в составе РФ) 31 марта 1992 юридически закрепил разнотипность субъектов Федерации. Их три: национально-государственные (республики), административно-территориальные (края, области и города федерального значения) и национально-территориальные (автономная область и автономные округа) образования.

Диссертант придерживается точки зрения о модернизации федерации в России на территориальной основе. Вопросы, связанные с самоопределением народов (этносов) необходимо отделить от решения вопросов принадлежности территории, которые решаются вне связи этносов с территориями их традиционного (и нетрадиционного) проживания.

Среди основных факторов, которые влияли и продолжают влиять на создание системы государственной власти в России и на территориальное устройство страны, диссертант выделяет географический и демографический факторы; геополитический фактор; полиэтнический фактор и экономический, т.е. существование различных экономических укладов в жизни различных народов и регионов, региональное разделение труда.

В третьем параграфе «Принципы территориального управления» автор характеризует территорию государства как пространственную двухмерность: единая неделимая территория, состоящую из местных общин, территориальных заинтересованных групп и т.д. Так как по политико-территориальному устройству строится вся сетка аппарата управления, диссертант выводит связь между этим устройством, генеральными схемами управления и структурным строением аппарата.

Современные философы в систему общественных отношений включают три сферы: экономику, социально-политические отношения и отношения в сфере идеологии, духовной жизни общества. Отношения управления находятся в каждой из этих сфер.

Диссертант полагает, что для эффективного территориального управления необходимо, чтобы его организационная структура соответствовала сложной территориальной структуре объекта управления по всем ее существенным признакам, какими являются политико-территориальное устройство, размещение производительных сил и расселение людей, плотность населения, почвенно-климатические зоны, транспортные связи, коммуникации и др.

Это предполагает не только научно-теоретическую разработку названных вопросов, но и законодательное закрепление ее результатов в форме федерального закона об общих принципах политико-территориального устройства субъекта Федерации, и на его основе - законов каждого субъекта Федерации о своем политико-территориальном устройстве.

Вторая глава **«Исторический опыт территориальных преобразований России»** содержит экскурс в историческое прошлое Российской Федерации. В целом почти за 300 лет, начиная с эпохи правления Петра 1, Россия пережила 16 крупных административно-территориальных реформ, не считая корректировки и изменения границ в промежутках между ними. И каждая реформа преследовала свои цели.

В первом параграфе «Административно-территориальные реформы Петра 1», диссертантом рассматривается эпоха управления по иностранным, заимствованным Петром Великим образцам когда Россия была разделена на губернии, которые в свою очередь делились на провинции и дистрикты и доли. Все границы перекраивались и проводились произвольным образом. Это было связано с тем, что новые административные границы служили чисто фискальным целям и являлись уполномоченными органами центрального правительства.

Второй параграф «Территориальная реформа Екатерины II» посвящен, в основном, губернской реформе 1775 года. На новые губернии возлагалась ответственность за организацию общественного призрения на их территориях. В процессе децентрализации 20

существовавших к моменту восшествия на престол Екатерины II были заменены на 50 меньших по размеру. Большая часть хозяйственных вопросов была изъята из непосредственного ведения центрального правительства.

В дореволюционный период национальные образования отсутствовали, хотя на окраинах империи существовали «царства» и «ханства», не имевшие национального характера. Важнейшей особенностью унитарного развития России до 1917 г. было территориальное несовпадение зон ответственности органов административного управления с районами действия финансовых, судебных и военных структур (за исключением генерал-губернаторов). Административно-территориальные единицы преобразовывались в результате присоединения и освоения новых территорий, а не в связи с продуманной и четкой политикой экономического развития страны и размещения производительных сил. Аргументы и предложения ученых, общественных деятелей не находили должного применения.

В третьем параграфе «Изменения внешних и внутренних границ Советской России» диссертант показывает, насколько изменились внешние границы государства в первые годы после Октябрьской революции и как в советский период изменилось административное предписание городов: вместо губернских, уездных и заштатных городов и местечек появились города областные, районные и многочисленные столицы. Переделы границ проходили постоянно и носили чисто аппаратный характер. Из территорий областей производились значительные изъятия, нарушавшие как хозяйственные связи, так и равноправие наций и народов.

Параграф «Становление и развитие национально-территориальных образований РСФСР» посвящен союзным и автономным республикам, автономным областям и округам, национальным автономиям и национальным районам. Исследования большого объема фактического и теоретического материала позволяют диссертанту сделать вывод, что под видом национальной федерации в СССР было создано уникальное по централизации государство, с единым хозяйством, с единым центром управления и единым народно-хозяйственным планом.

В пятом параграфе «Административно-хозяйственное районирование России» диссертант показывает, как экономическое районирование сделалось исходным в административно-территориальном делении страны на административно-хозяйственные районы. В основу этой новой системы было положено деление государственной территории по экономическим, хозяйственным признакам на области (края, АССР), округа и районы (районные волости). Постепенно губернии были ликвидированы и заменены более мелкими единицами - округами, уезды упразднялись, а волости укрупнялись по вели-

чине. С развитием национально-территориальных образований принцип экономической однородности территориального комплекса был дополнен положением о необходимости соблюдать политические права национальных объединений, предусмотренных Конституцией СССР и специальными декретами.

В третьей главе **«Проекты нового территориального устройства России»** диссертант выделяет в задаче территориального обустройства России две составляющих: реализацию новой федеративной структуры вместо существовавшего смешения национально-государственного и административно-территориального устройства, с одной стороны, и обоснование приемлемого варианта перехода к новой структуре с учетом суверенитета субъектов Федерации - с другой.

В качестве возможных критериев нового территориально-государственного деления специалистами обсуждались и географические, и экономические, и военно-политические критерии.

Диссертантом рассмотрены варианты политико-административного переустройства России, предлагаемые политиками и учеными.

Исходя из общности условий хозяйствования выделяются экономические районы, экономические зоны и макрзоны. Однако представленные экономические районы, по мнению диссертанта, не отражают реальных процессов формирования новой системы территориальных экономических взаимосвязей и межрегиональных рынков: у экономико-географических ассоциаций нет механизма интегрирования средств, координации различных ресурсов, нет эффективного механизма самих межрегиональных программ, как аналога федеральных целевых программ.

По мнению Ю.Шарова⁶, основными направлениями государственного переустройства Российской Федерации должны быть выделение субъектов РФ преимущественно по территориальному принципу с одновременным сокращением их числа; создание по возможности симметричной федерации с одинаковыми статусами субъектов; создание трехуровневой системы управления на основе существующих межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия.

Ю.Шаров считает целесообразным вернуть прежний статус автономий в составе прежних краев. Таким образом, за счет некоторых республик и автономных округов число субъектов Федерации может быть сокращено примерно до 75.

Соглашаясь с Ю. Шаровым, диссертант считает, что это может быть сделано с помощью федерального конституционного закона о порядке изменения статуса субъекта федерации, принятие которого предусмотрено ч. 4 ст. 66 Конституции РФ. Указанная воз-

⁶ Шаров Ю. Российский федерализм: начаты структурные изменения // Федерализм. 2000. № 3.

возможность подтверждается ч.1 ст. 137 Конституции: «Изменения в ст. 66 Конституции РФ, определяющие состав РФ, вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в РФ и образования в ее составе нового субъекта РФ, об изменении конституционно-правового статуса субъекта РФ».

Формирование промежуточного (межрегионального) уровня управления уже началось Указом Президента Российской Федерации № 849 «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе», в приложении к которому приведен список из семи федеральных округов с перечнем субъектов Российской Федерации, входящих в округа. Диссертант подчеркивает, что при формировании новых федеральных округов предпочтение было отдано не географическим или экономическим критериям, а военно-политическим. Однако предусмотренный переход к управлению страной через полномочных представителей Президента России в федеральных округах не предусмотрен Конституцией Российской Федерации.

Автор видит суть проблемы не только в политико-административном оформлении государственного устройства России, но и в ее содержательном наполнении, вероятности осуществления и успешности сосуществования государства и территориально обособленных наций, региональной и национальной политики, функционирования экономики и общества в рамках каждого из этих вариантов.

Диссертант отмечает три группы региональных проблем, с которыми сегодня сталкивается Россия.

Первую группу составляют проблемы, связанные с масштабами территориального разделения труда (узкая специализация районов, усугубляющая региональные последствия отраслевых кризисов, гигантизм предприятий, дальние связи и т.д.). Ко второй относятся проблемы, связанные с контрастами в уровне жизни и территориальной справедливостью. Наконец, третью группу составляют проблемы, свойственные периодам государственных переустройств и связанные с дисгармонией отношений части и целого (сепаратизм, стремление регионов к выделению и т.д.).

Поскольку организационно-хозяйственная функция - важнейшая для государства в регулируемой рыночной экономике, то, по мнению диссертанта, в основу нового государственно-территориального устройства следует положить не национальный или формальный административный признаки, а экономическое районирование. Правовое основание для подобного реформирования и создания федеральным центром своих органов власти в регионах дает Конституция в ст.ст. 71, 78, 83.

По мнению А.Адамеску и В.Кистанова⁷ наиболее рациональной считается система политико-территориального устройства с четырьмя уровнями управления - федеральным, окружным, региональным и местным. Подобную схему, включающую четыре таксономических уровня, предлагает и В.Б.Бугаев: макрорайоны, мезорайоны, микрорайоны и первичные районы (районные ячейки)⁸.

СЛОГИНОВСКИЙ⁹ считает, что в любой возможной модели будущего территориального устройства России следовало бы учитывать ее естественное разделение на две зоны, два макрорегиона - Запад и Восток (включающий в себя Урал, Сибирь и Дальний Восток).

Новая структурная государственная система Российской Федерации, предлагаемая В.Петровым¹⁰, должна состоять из республик. Республики будут объединяться вокруг интеграционных центров - нынешних субъектов Федерации, хозяйственно «связывающих» соседние с ними регионы. Они должны иметь взаимодополняющую структуру экономики, выраженную внутрироссийскую экономическую специализацию, развитую транспортную, информационную и институциональную инфраструктуру рыночной экономики, должны быть, в конечном счете, бюджетно-самодостаточными. Республики, обладающие такими признаками, будут обладать собственным потенциалом финансово-экономической стабильности и поступательного социально-экономического развития.

Авторская концепция диссертанта предполагает, что создание укрупненных регионов - действительно насущная проблема нашего государства. При укрупненном административном делении страны существенно улучшатся условия федерального управления в целом. Преимущества макрорегионов скажутся также в управлении федеральными энергетическими системами, путями сообщения, телекоммуникациями, в обеспечении обороноспособности, правопорядка и национальной безопасности.

Отсюда диссертантом делается вывод о том, что преимущественной тенденцией должно стать укрупнение административно-территориальных единиц, потому что:

1) многие административно-территориальные единицы весьма далеки от модели экономически целостных и интегрированных регионов. Чтобы идея экономической самостоятельности регионов была реализована, политико-территориальные границы нужно провести в соответствие с естественными природно-экономическими границами данно-

⁷ См.: Адамеску А.А. К совершенствованию территориально-организационной структуры России // Российский экономический журнал. 1993. № 10; Кистанов В.С. Государственно-территориальное устройство России - на экономическую основу // Экономист. 1993. № 8.

⁸ См.: Бугаев В.Б. Методологические аспекты административно-территориального устройства РФ // Известия РГО. 1993. № 3.

⁹ См.: Погиноев Ш.С. К новому территориальному устройству России? // Полис. 1997. № 5

¹⁰ Петров В. Россия: кризис федерации. Прошлое, настоящее, будущее. М.: 1999.

го региона;

2) создание новых политико-территориальных единиц с крепкой экономикой позволит перейти к формированию «экономических зон» с соответствующей хозяйственной специализацией и действующих на основе самообеспечения, самокупаемости и самофинансирования - как бы территориального хозрасчета;

3) разумное разукрупнение политико-территориальных единиц нанесет сильный удар по всевластию губернаторов и глав администраций, приведет к резкому сокращению аппарата, откроет простор процессам самоуправления и инициативы снизу;

4) соединение административно-территориальных границ с действительно экономическими границами региона поможет решению большой политической задачи - становлению органов самоуправления как реальных хозяев на своей территории.

Во втором параграфе «Моделирование системы политико-территориальных единиц» диссертант показывает, что экономико-географический анализ территориальной структуры России обнаруживает многочисленные случаи большего или меньшего несоответствия этой структуры региональным различиям в экономическом базисе страны. Говоря о несовпадении границ, диссертант имеет в виду несовпадение границ субъектов федерации с хотя и условными, но, так или иначе, экономически обоснованными границами экономических районов.

Автор, проводя исследование содержания и структуры политико-территориального устройства, дает ответ на главный вопрос: каковы решающие направления, на которых нужно обеспечить обществу территориальную реформу. Исходным моментом исследования состояния политико-территориальных единиц выступают определение наиболее существенных факторов и их классификация. Классификаций территорий имеется много - здесь и физико-географические, и экономические, и административно-политические. Все они исходят из той или иной системы статистических показателей, характеризующих территорию. Наиболее существенные факторы выявляются путем и теоретических изысканий, и прикладных разработок с использованием методов математико-статистического моделирования.

Сущность моделирования политико-территориального устройства диссертант видит в разработке такой пространственной конструкции, которая способна обеспечить оптимальное размещение низовых звеньев и их сочетание в отношении одного к другому, к центрам управления, к сырьевым и топливным базам, местам сосредоточения трудовых ресурсов и районам потребления готовой продукции.

В идеале это означает максимальное пространственное совмещение объектов и субъектов управления, достижение конгруэнтности экономических и административных рай-

онов. Об этом же пишут В.В.Воронин и М.К. Шишков¹¹. Прежде всего, это даст возможность создания завершенной и целостной системы территориального управления. Однако диссертант видит некоторые затруднения, сущность которых в следующем.

Если экономические районы выступают как объекты территориальной организации общества, то политико-территориальное устройство представляет собой конкретную форму организации, на базе которой создаются институты управления, осуществляющие регулирование районообразующих процессов.

Диссертант полагает, что при разработке таксономической модели любого районирования необходимо в первую очередь определить, с одной стороны, характерные особенности, с другой - иерархическую соподчиненность отдельных уровней.

Иерархия политико-территориальных единиц в Российской Федерации показывает, что отдельные таксоны отличаются друг от друга не только в количественном, но и в качественном отношении. Разница состоит лишь в характере осуществляемой в конкретном таксоне власти.

Поскольку частных показателей развития и состояния таксономических единиц политико-территориального устройства много и они имеют разную размерность, построение интегрального показателя предполагает переход к неким единообразным характеристикам. В качестве таковых могут быть использованы ранги субъектов федерации по каждому показателю

В этом смысле предпочтительнее упорядочивание субъектов и исследование таксонов политико-территориального устройства по значениям главных компонент или главных факторов (так называемый факторный анализ).

Конечно, и при таком подходе к общей оценке территории методологические проблемы остаются. В частности, не все характеристики уровня развития территории могут быть учтены. Однако именно взятые совместно количественные характеристики могут выразить положение политико-территориальной единицы.

На взгляд диссертанта, главными признаками выделения и обоснования политико-территориальных единиц могут служить:

- степень комплексности и особенности территориальной единицы;
- единство транспортно-географического положения связанных между собой населенных пунктов территориальной единицы;
- этническое единство населения;
- общность инфраструктуры (транспортные и энергетические сооружения, во-

¹¹ См.: *Воронин В.В., Шишков М.К.* Устройство России на основе экономического районирования // Известия русского географического общества. 1993. вып. 3. Т. 125.

доснабжение и т.д.);

- общность системы расселения населения (населенных мест);
- экономическая эффективность территориальной организации.

Изменение влияния каждого из перечисленных факторов на политико-территориальное деление страны - задача достаточно сложная в методическом отношении, но при отсутствии научно обоснованной информации о влиянии всех факторов на территориальную организацию населения правоведы не могут представить и материалы для прогнозирования ожидаемых тенденций политико-территориальных реформ хотя бы на краткосрочную или среднесрочную перспективу.

Диссертант полагает, что при формировании нового политико-территориального устройства предпочтительно выработать единое понятие организационных, т.е. нормативно установленных единиц и сделать выбор: или придать краю особый государственно-правовой статус, или ликвидировать одно из этих понятий (край и область).

Диссертанту представляется, что решение вопроса о территориальном составе политико-административных единиц теснейшим образом связано с картографированием составных частей государства и их дальнейшим картографическим моделированием. При картографировании возможно обоснованно определить территорию политико-административной единицы, и тогда любые технико-экономические расчеты будут отнесены не к произвольно избранной территории, а к территории, элементы производительных сил которой имеют между собой причинные и следственные связи.

Что предлагает диссертант? Известно, что территория России, кроме политико-территориальных единиц, разделена также на федеральные округа, экономические районы, ассоциации экономического взаимодействия субъектов РФ, экономические зоны, избирательные округа, военные округа, округа войск МВД, пограничные округа, территориальные управления по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, округа государственного горнотехнического надзора, таможенные управления, округа по государственному контролю радиационной безопасности на производственных и научно-технических объектах, территориальные отделы государственного геологического контроля и т.п.

Границы практически всех территориальных округов и зон не совпадают с границами субъектов федерации, но для различных органов управления и контроля эти границы удобны и подчинены собственной цели. Все территориальные округа и зоны нанесены на соответствующие карты и схемы.

Диссертант предлагает для внедрения процедуру наложения, совмещения и комбинирования карт, содержащих различную информацию о территории, которую они характеризуют, и частично или полностью перекрыть их, обеспечивая информацию об одних

и тех же регионах и районах. В системах с фиксированной опорной сеткой для этого необходимо просто скомбинировать данные о дискретных элементах, получив в результате более детальную классификацию.

В диссертации обосновываются выводы о том, что необходимо взять за основу будущей территориальной реформы границы субъектов федерации, территориальных округов и зон, которые при картографировании и наложении дадут наибольшее совпадение. Конечно, необходимо при этом учитывать и национально-территориальный фактор, и ретоны компактного проживания малочисленных народов России.

В заключении диссертантом формулируются теоретические выводы и вносятся практические предложения по дальнейшему повышению роли государственного регулирования политико-территориального устройства Российской Федерации.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы:

1. Территориальные аспекты выборы органов местного самоуправления / Избиратель и закон. Electors and Law. Electeurs et loi / Науч. ред. проф. Н.В.Щербакова. - Ярославль: ЯрГУ, 1999. - 84 с. - С. 69-77.

2. Необходимость пересмотра административно-территориального устройства и проблемы федеративного устройства России // Сборник научных работ студентов и аспирантов ВГПУ. Выпуск VIII. - Вологда: ВГПУ, изд-во «Русь», 2000. - 168 с. - С.121 -131.

3. Административно-территориальное устройство Российской империи и органы местного управления после крестьянской реформы 1861 г. - Вологда: ВГПУ, 2000. - 24 с. - Библиоф. 25 назв. - Рус. - деп. в ИНИОН РАН -17.04.2001. - № 56395.

4. Исторический опыт местного самоуправления и административно-территориальное устройство Российского государства до крестьянской реформы 1861 г. - Вологда: ВГПУ, 2000.- 38 с. - Библиогр. 28 назв. - Рус. - деп. в ВИНТИ - 24.07.2000. - № 2044 - ВОО,

5. Необходимость пересмотра административно-территориального устройства России в свете проблем управления муниципальными территориями. - Вологда: ВГПУ, 2000. - 6 с. - Рус. - деп. в ВИНТИ - 24.07.2000. - № 2043 - ВОО.

6. Вопросы ответственности органов местного самоуправления перед населением муниципального образования // Актуальные проблемы теории правовой системы общества. Сборник научных трудов. - Вып. 1. - Ярославль: ЯрГУ, 2001. - С. 85-90.

7. Изменения территории и границ государства / Конфликты: политико-правовые аспекты. -Ярославль, 2001. -129 с.-С. 107-119.

8. Некоторые проблемы федерализма и национальные конфликты // Единство и мне-

гообразии социальных конфликтов. - Под ред. Н.В.Щербаковой. - М., Ярославль: Изд-во ГАЦ, 2001.-С.30-34

9. Социальное государство и модели территориального управления // Развитие социальной работы. - Под ред. В.А.Никитина. - Ярославль: Изд-во ГАЦ, 2000. - С.46-48.

10. Разрешение споров в избирательном процессе на территории Российской Федерации // Вопросы современной социальной политики: региональный аспект: Материалы II научно-практической конференции, 30-31 октября 2002 года. - Ярославль: Изд-во ГАЦ, 2002.-С.174-178.

Подл. 8 печать 21.04.2003 г. Формат 60x84/16. Уч.-изд. л. 1,5. Тираж 100 экз.

Отпечатано в ООО «ИПЦ «Легия»: г. Вологда, Октябрьская, 19.