

Правовые и политические аспекты управления

Лексин И.В.

О правовых принципах и критериях в территориальном устройстве России и в его реформировании

Понятие принципа применяется в отношении территориального устройства в нескольких близких, но при этом разных смыслах.

Во-первых, территориальное устройство государства не представляет собой единого явления, к которому были бы применимы общие принципы¹. Поэтому чаще всего, говоря о последних, территориальное устройство сводят к тому или иному из его разделов (например, к федеративному или административно-территориальному устройству). Множественность видов территориальных образований предопределяет множественность наборов принципов и избирательность сферы их действия.

Во-вторых, следует различать принципы территориального устройства как современной данности и принципы, по которым оно было сформировано.

В-третьих, под принципами могут пониматься как основные правила, которым подчиняется само территориальное устройство, так и идеи (цели), реализации которых оно призвано способствовать.

В-четвертых, не тождественны принципы территориального устройства (функционирования территориального устройства) и принципы его изменения.

В-пятых, от принципов как руководящих основ нужно отделять оценочные (измеримые) параметры, используемые при определении допустимости или недопустимости создания или ликвидации территориальной единицы, изменения ее границ и т. п. Такие параметры правильнее называть критериями, но на практике их часто тоже именуют принципами.

Названные принципы и критерии не являются характеристиками, имманентно присущими территориальному устройству государства. Широкое распространение они получили в последние столетия. Так, «Учреждениями для управления губерний Всероссийския империи» 1775 года в основу административно-территориального

¹ Конечно, правовые нормы общего характера, относящиеся к территориальному устройству России, существуют. Но они характеризуются либо избыточно, либо недостаточно широким предметным действием, чтобы считаться принципами именно территориального устройства и при этом всего территориального устройства России. Так, разграничение предметов ведения и полномочий применимо только к федеративному устройству (но не к административно-территориальному устройству субъектов РФ или к территориальной организации местного самоуправления), тогда как верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации логично рассматривать как принцип конституционного права в целом.

деления России впервые была положена численность населения: в губернии (наместничестве) полагалось 300–400 тыс. ревизских душ (ст. 1), в уезде (округе) — 20–30 тыс. (ст. 17). В США некоторые численные правила осуществления территориальных преобразований были сформулированы еще до принятия Конституции — в «Северо-Западном ордонансе» («Ордонансе для управления территорией Соединенных Штатов к северо-западу от реки Огайо») — акте Конгресса Конфедерации от 13 июля 1787 года. При достижении численности населения в 5000 чел. территория получала право на законодательную автономию (на создание легислатуры), а учреждение штата допускалось при достижении численности населения в 60 тыс. чел.

В более ранние исторические периоды составлявшие то или иное государство территориальные образования (феодалные владения, «свободные» поселения) чаще воспринимались как данность. Степень их самостоятельности с течением времени могла меняться многократно и весьма существенно, но конфигурация могла сохраняться нетронутой на протяжении столетий.

Исторически первые попытки юриспруденции сформулировать принципы территориального устройства были связаны с критикой архаичного административно-территориального деления. О пагубности неупорядоченного территориального устройства, при котором однотипные территориальные единицы могли иметь разное число уровней внутренних подразделений, а при равенстве числа уровней эти подразделения именовались бы по-разному, и о полезности его унификации — хотя бы в целях экономии средств — говорил еще И. (Дж.) Бентам².

Потребность в рационализации исторически сформировавшегося территориального деления, безусловно, признавали и российские государственные деятели и ученые³. Искусственное, целенаправленно сформированное, рациональное деление территории рассматривалось как признак национального государства Нового времени в противоположность государству древнему⁴. В частности, в трудах дореволюционных отечественных юристов можно встретить рассуждения о численных критериях («количестве населения», «густоте его», «развитии материального и умственного богатства» и др.⁵) выделения территориальных единиц. Унификация,

² См.: The Works of Jeremy Bentham. Vol. IX. Edinburgh, 1843. P. 149.

³ См., например: *Богословский М.М.* Областная реформа Петра Великого. Провинция 1719–27 гг. М., 1902. С. 45–52.

⁴ *Градовский А.Д.* История местного управления в России. Т. I. СПб., 1868. С. IV–IX, ХСІ–СІІ.

⁵ См.: *Лохвицкий А.* Губерния: ее земские и правительственные учреждения. Часть 1-я. СПб., 1864. С. 83–97.

конечно, представлялась способом совершенствования лишь административно-территориального деления (пространственной конфигурации губерний, уездов, волостей, а не политико-территориальных образований). К автономным надгубернским образованиям — Великому княжеству Финляндскому и Царству Польскому — подобные рассуждения не относились.

К числу принципов современного российского территориального устройства обычно относят конституционные положения о разграничении предметов ведения между уровнями государственной власти, равенстве субъектов РФ и пр. Эти принципы подробно проанализированы специалистами⁶. Однако в целях справедливости необходимо отметить, что не все конституционные положения, привычно воспринимаемые как принципы территориального устройства, в действительности являются таковыми.

Прежде всего, встречаются нарушения логической привязки принципов. Например, среди основных принципов федеративного устройства исходя из положения ч. 3 ст. 5 Конституции РФ принято упоминать равноправие и самоопределение народов. Однако в действительности это принцип международного права и мирового порядка, а не государственного устройства, и тем более данный принцип неверно связывать лишь с федеративной формой этого устройства.

В Конституции РФ присутствуют и положения, которые сформулированы как нормы-принципы, но при этом с точки зрения общей и юридической логики таковыми не являются и вообще не должны были фигурировать в конституционном тексте в этом качестве. Так, из формулировки ч. 3 ст. 5 Конституции РФ вытекает квалификация в качестве принципов федеративного устройства: государственной целостности, единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ⁷.

Целостность есть имманентная характеристика любого современного государства, а совсем не федеративного устройства. В этом обстоятельстве можно

⁶ См., например: Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 99–177; Глигич-Золотарева М.В. Теория и практика федерализма: системный подход / научный редактор Н.М. Добрынин. Новосибирск, 2009. С. 318–324.

⁷ См.: Дамдинов Б.Д. Система принципов федеративного устройства России // Сибирский юридический вестник. 2003. № 4; Мамонов В.В. Государственный суверенитет и территориальная целостность — главные принципы современной российской государственности // Государство и право. 2004. № 4. С. 5–12; Лекарев А. Государственная целостность Российской Федерации — конституционный принцип федеративного устройства // Право и жизнь. 2006. № 92 (2). С. 95–118; Иваева Э. Государственная целостность Российской Федерации — конституционный принцип федеративного устройства // Право и жизнь. 2008. № 122 (5).

усматривать упоминавшееся выше нарушение логической привязки принципа. Но даже по отношению к государственности в целом целостность не следует рассматривать в качестве принципа. Целостность — не основная идея государственности, а ее свойство и условие ее существования.

Единство системы государственной власти в смысле единства ее источника как для федеральных, так и для региональных органов государственной власти и в смысле подчинения единым Конституции и законодательству, безусловно, также имеет место. Но это единство является скорее не самостоятельным принципом, как отмечается специалистами⁸, а следствием принципов, закрепленных в ч. 1 ст. 3 и в ч. 2 ст. 4 Конституции РФ.

Разграничение же предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, напротив, служит лишь средством обеспечения, с одной стороны, самостоятельности, а с другой стороны, ответственности органов государственной власти двух территориальных уровней. Представляется, что указанные самостоятельность и ответственность уместнее рассматривать в качестве принципов, чем обеспечивающее их разграничение предметов ведения и полномочий.

Таким образом, многие из сформулированных в Конституции РФ положений принципиального характера в той или иной степени могут быть охарактеризованы как мнимые. Действительными же являются лишь немногие из конституционных принципов территориального устройства России. К ним относятся прежде всего: политическая самостоятельность субъектов РФ, их равноправие, недопустимость изменения их статуса в одностороннем порядке, самоуправление местных сообществ, недопустимость изменения границ территорий осуществления местного самоуправления без учета мнения населения.

Претензии могут быть высказаны и в отношении законодательно установленных принципов территориальной организации местного самоуправления. Так, в главе 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (носящей название «Принципы территориальной организации местного самоуправления») содержится значительное число положений, принципиальный характер которых сомнителен. Примерами могут служить положения п. 6.1 ч. 1 ст. 11 («законы субъектов Российской Федерации,

⁸ См.: Безруков А.В. Укрепление единства государственной власти Президентом России при проведении преобразований в системе федеративных отношений // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2012. Вып. 12. С. 468.

устанавливающие и изменяющие границы поселений, должны содержать перечень населенных пунктов, входящих в состав территорий этих поселений»), ч. 3 ст. 11 названного федерального закона («Перечень субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, территории которых относятся к территориям с низкой плотностью сельского населения, утверждается Правительством Российской Федерации»)⁹. В указанную главу включены и дефинитивные по сути положения¹⁰.

Не являются совершенными и законодательные перечни принципов административно-территориального устройства субъектов РФ. Например, согласно ст. 4 Закона Брянской области от 5 июня 1997 года (в ред. от 30.10.2012) № 13-З «Об административно-территориальном устройстве Брянской области», ст. 4 Закона Владимирской области от 10 декабря 2001 года (в ред. от 12.12.2012) № 130-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Владимирской области и порядке его изменения», ст. 3 Закона Воронежской области от 27 октября 2006 года (в ред. от 08.07.2013) № 87-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Воронежской области и порядке его изменения», ст. 5 Закона Московской области от 31 января 2013 года № 11/2013-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Московской области» их административно-территориальное устройство основывается на принципах территориального единства, рационального использования природных ресурсов и экономического потенциала территории (или содействия такому использованию)¹¹. Каждый из этих принципов неоспорен. Территориальное единство является очевидным признаком любого территориального образования, в том числе и субъекта РФ, но не принципом территориального устройства. На использование природных

⁹ Собрание законодательства Российской Федерации (далее — СЗ РФ). 2003. № 40. Ст. 3822; 2005. № 1. Ст. 12; 2008. № 48. Ст. 5517.

¹⁰ Примеры: «К территориям с низкой плотностью сельского населения относятся территории субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, плотность сельского населения в которых более чем в три раза ниже средней плотности сельского населения в Российской Федерации» (ч. 3 ст. 11), «К территориям с высокой плотностью сельского населения относятся территории субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, плотность сельского населения в которых более чем в три раза выше средней плотности сельского населения в Российской Федерации» (ч. 4 ст. 11), «Преобразованием муниципальных образований является объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа» (ч. 1 ст. 13).

¹¹ См.: Брянский рабочий. 24.06.1997. № 119; Владимирские ведомости. 13.12.2001. № 232, 09.05.2007. № 84, 16.06.2007. № 112; Молодой коммунар. 03.11.2006. № 123; Ежедневные Новости. Подмосковье. 12.02.2013. № 24.

ресурсов административно-территориальное устройство повлиять не может. Безразлично последнее и к использованию экономического потенциала¹².

Согласно ст. 3 Закона Чукотского автономного округа от 30 июня 1998 года (в ред. от 09.06.2012) № 33-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Чукотского автономного округа» его административно-территориальное устройство в числе прочего основывается на принципе «обеспечения общественного порядка и экологической безопасности населения»¹³, а согласно ст. 3 Закона Республики Алтай от 10 ноября 2008 года № 101-РЗ «Об административно-территориальном устройстве Республики Алтай» принципом ее административно-территориального устройства является «обеспечение здоровой и экологически безопасной среды обитания и жизнедеятельности населения», хотя с этими явлениями связано совсем не территориальное устройство, а деятельность территориальных органов публичной власти. Кроме того, среди принципов административно-территориального устройства Республики Алтай упомянуты положения, сформулированные таким образом, что их смысл не поддается установлению (принцип «учета... административно-территориального деления» и принцип «соответствия исторически сложившейся системы расселения жителей в Республике Алтай их традиционному ведению хозяйства»¹⁴).

Независимо от официального закрепления существуют руководящие идеи, которые допустимо считать основой территориального устройства и следование которым должно являться неотъемлемой чертой современного цивилизованного государства. К таковым можно отнести следующие.

1) Демократизм, выражающийся в учете мнения (или волеизъявления) населения при проведении территориальных изменений, затрагивающих его интересы, а в ряде случаев — в недопустимости проведения изменений без однозначного одобрения жителями заинтересованных территориальных образований.

2) Принцип сообразности с общим благом, выражающийся в ограничении действия первого принципа в случае, если его реализация угрожает интересам обороны, безопасности, охраняемым природным комплексам и пр.

¹² По крайней мере, на современное административно-территориальное устройство субъектов РФ идея связи административно-территориального устройства Советского государства с социально-экономическим развитием не может быть распространена.

¹³ Ведомости. 14.05.1999. № 7 (28); 26.06.2009. № 25/2 (403/2).

¹⁴ Сборник законодательства Республики Алтай. 2008. № 54 (60). С. 3.

3) Принцип управленческой функциональности (пригодности территориального устройства для обеспечения качественного исполнения государственных и муниципальных функций).

4) Принцип социальной утилитарности (пригодности территориального устройства для обеспечения деятельности по поддержанию функционирования социально-значимых объектов) и персональной утилитарности (пригодности территориального устройства для качественного удовлетворения фактических потребностей индивидов, а также потребностей юридических лиц, осуществляющих хозяйственную деятельность на той или иной территории).

5) Принцип унификации, выражающийся в ограничении числа типов территориальных единиц, числа уровней территориального устройства, привязке названных типов к названным уровням, установлении предельных размеров территориальных единиц определенных типов. Такая унификация полностью уместна только в отношении единиц иерархического управления, но не во всем подходит к территориальным единицам, обладающим правосубъектностью, самоуправляющимся и самофинансируемым.

На следование перечисленным принципам, конечно, накладываются различные фактические ограничения. Среди них наиболее заметны следующие:

– степень реализации первого принципа определяется прежде всего спецификой политической системы и степенью социальной активности жителей;

– второй и третий принципы сами по себе имеют довольно узкие естественные границы реализации. Следование им практически не отражается, например, на федеративном устройстве, поскольку выполнением публичных функций и оказанием населению и организациям публичных услуг заняты органы не общей, а специальной компетенции, для рассредоточения которых это устройство является лишь ориентиром, но не строгим ограничителем. Действие данных принципов проявляется главным образом в специализированном (ведомственном) территориальном делении, а также — в меньшей степени — в территориальной организации местного самоуправления и в административно-территориальном устройстве¹⁵;

¹⁵ Это имеет место, если муниципальные и административно-территориальные образования служат округами осуществления функций органов специальной компетенции или единых органов, осуществляющих и общие, и специальные управленческие функции. Причем в последнем случае территориальная организация оказания публичных услуг не привязывается строго к системе административно-территориальных или муниципальных образований. Например, местная администрация муниципального района, формально будучи цельным органом, фактически может размещаться одновременно в двух или нескольких населенных пунктах.

– как было сказано выше, следует иметь в виду, что названные принципы относятся к разным группам территориальных образований и, соответственно, к разным составляющим (хотя отчасти и пересекающимся между собой) территориального устройства. Подчинение же территориального устройства государства в целом единым принципам вряд ли можно признать оправданным.

Под критериями осуществления изменений в территориальном устройстве понимаются измеримые или хотя бы поддающиеся приблизительной оценке параметры, значения которых позволяют определить допустимость формирования тех или иных территориальных образований либо установить потребность в изменении числа территориальных единиц и (или) их конфигурации. Такие критерии могут являться как непосредственно производными от принципов территориального устройства, так и дополнять их. Как и последние, данные критерии не являются универсальными:

1) Демократичность (производность от волеизъявления населения, выраженного им непосредственно или через представителей) должна служить главным принципом (критерием) для выделения территориальных образований, служащих округами осуществления населением своей власти (непосредственно или через представительные органы). Демократичность подразумевает некую общность интересов населения, обеспечивающую однородность указанного волеизъявления. Для изменения конфигурации таких территориальных единиц уместно использовать демократические же процедуры. Причем несоответствие содержания решения об изменении (принятого населением или представительным органом по надлежащей процедуре) представлениям об экономической, социальной или управленческой целесообразности само по себе не может служить основанием для оспаривания этого решения. Основанием может являться только нарушение компетенции (принятие решения ненадлежащим субъектом) или процедуры (в том числе непредоставление лицам, участвующим в принятии решения, возможности своевременно ознакомиться с расчетами последствий осуществления территориального изменения, если такое ознакомление предусмотрено в качестве обязательного элемента процедуры принятия решения).

В нашей стране к округам осуществления населением своей власти относятся субъекты РФ и муниципальные образования. Критерии выделения ни тех, ни других, конечно, не должны исчерпываться соображениями демократичности. Например, муниципалитеты могут рассматриваться (и в законодательстве и практике развитых современных государствах рассматриваются) не просто как пространственные сферы

самоорганизации населения, но и как «функциональные комплексы, обладающие основанными на экономических и человеческих ресурсах предпосылками для обеспечения финансирования и организации услуг»¹⁶. Причем роль муниципальных образований как округов оказания (предоставления) социально значимых услуг неуклонно возрастает. В то же время это не означает, что данную функцию не могут выполнять специализированные территориальные единицы или что существует общепризнанный набор услуг, которые должны оказываться (предоставляться) именно органами местного самоуправления или финансируемыми ими организациями. Субъект РФ в силу существующего разграничения компетенции также может рассматриваться как округ предоставления (оказания) публичных услуг, но округом деятельности органа, оказывающего публичные услуги, в большинстве случаев выступает не субъект РФ, а его часть.

Полное совпадение принципов, относящихся к субъектам федерации и к муниципальным образованиям, невозможно. Так, для последних дополнительными критериальными основаниями должны являться компактность и цельность расселения, достаточные для того, чтобы обеспечивать возможность непосредственных контактов жителей между собой и личную заинтересованность в решении местных проблем.

2) Результативность осуществления государственными и муниципальными органами предусмотренных функций является сводным критерием выделения территориальных образований, предназначенных для обеспечения законности, правопорядка, безопасности, охраны общезначимых (природных, культурных и пр.) объектов. К таким территориальным единицам относятся округа деятельности правоохранительных органов, органов безопасности, фискальных и иных контрольно-надзорных органов (эти округа могут совпадать с иными территориальными единицами — федеральными округами, субъектами РФ, муниципальными образованиями).

3) Выделение территориальных образований, служащих сферами ответственности за поддержание в функциональном состоянии объектов социальной инфраструктуры, должно осуществляться исходя из приемлемого баланса результативности деятельности ответственных органов (должностных лиц) и удовлетворенности жителей качеством результатов этой деятельности. Как и в предыдущих случаях, возможно совпадение таких округов с иными территориальными единицами, однако абсолютно необходимым такое совпадение не является.

¹⁶ Саллинен С. Юридические основы объединения муниципальных образований в Финляндии // Объединение муниципальных образований: опыт Финляндии и основы российского законодательства / под общ. ред. В. Скоробогатова, И. Макарова; пер. с финского Е. Богданова. СПб., 2011. С. 31.

4) Ведущим критерием выделения территориальных образований, являющихся округами оказания (предоставления) публичных услуг физическим и юридическим лицам, можно считать удовлетворение интересов конкретных потребителей. Изменение конфигурации таких территориальных единиц не должно осуществляться без учета удобства получателей услуг, хотя, конечно, стремление к этому удобству не должно выходить за разумные (прежде всего с точки зрения бюджетных затрат) пределы.

5) Помимо названных возможно сформулировать ряд менее значимых критериев. Так, территориальные единицы, служащие для обеспечения формирования государственных и муниципальных органов, выделяются исходя из численного состава формируемого органа, выбранной системы представительства и с учетом необходимости обеспечения равенства избирательных прав (к подобным территориальным единицам относятся прежде всего избирательные округа и участки). Для территориальных единиц, предназначенных для осуществления учетных функций, главным ориентиром служит обеспечение удобства учета, мониторинга, регистрации (такими единицами являются, например, избирательные участки и статистические округа).

Наряду с упомянутой стесненностью в финансовых средствах практическими обстоятельствами, корректирующими названные критерии, могут выступать количественные и качественные характеристики кадрового потенциала, демографические показатели, структура занятости населения, уровень транспортной доступности, степень обеспеченности населения личным транспортом и средствами связи, степень пригодности местности для развития социальной инфраструктуры и пр.

Как уже говорилось, идейные основы существующего территориального устройства и принципы, по которым оно было сформировано, вполне могут оказываться несовпадающими и даже взаимоисключающими. Например, сложно согласиться с утверждением, что «федеративное (государственное) устройство России базируется на трех принципах: национально-территориальный, административно-территориальный и национально-государственный»¹⁷. Действующее законодательство «безразлично» к критериям, по которым в свое время были выделены республики, края, области и другие территориальные образования, имеющие сегодня статус субъектов РФ. Конституция РФ 1993 года закрепила сложившееся на момент ее принятия территориальное устройство, но никоим образом не связала факт существования республик, автономной области, автономных округов с компактным проживанием на их территории тех или иных

¹⁷ Болтенкова Л.Ф. Сохранит ли реформа российского федерализма национально-территориальный принцип? // Казанский федералист. 2006. № 1–2 (17–18). С. 139.

этносов, не обусловила изменение числа или границ таких субъектов РФ изменениями ареалов проживания титульных национальностей или доли последних в совокупном населении того или иного региона, не установила запретов для осуществления в территориальном устройстве изменений, не учитывающих национального состава населения. Столь же «нейтральны» Конституция РФ и иные нормативные правовые акты к конфигурации краев, областей, городов федерального значения.

В целом можно заключить, что принципы выделения территориальных единиц, ставших в разное время субъектами РФ, нельзя считать принципами современного территориального устройства России. Скорее, наоборот, принципом равенства субъектов РФ предполагается «принцип безразличия» к критериям выделения указанных единиц.

Основываясь на изложенном, можно было бы заключить, что «в России нет национально-территориальных образований. Все субъекты построены по чисто территориальному принципу»¹⁸. Однако назвать такой подход абсолютно логичным тоже сложно. Говорить о единственности «территориального принципа» не вполне уместно. Во-первых, эта единственность противоречила бы историческим фактам и препятствовала бы, например, обоснованию возможности устанавливать официальные языки регионального значения в дополнение к общегосударственному языку. Во-вторых, утверждение о единственности «территориального принципа» было бы и нарушением формальной логики. «Территориальный принцип» сам по себе бессодержателен. Его значение раскрывается лишь на контрасте с «национальным принципом» (следование «территориальному принципу» по сути означает отказ от «национального принципа»).

Поэтому представляется более обоснованным утверждать, что соображения, положенные в советское время в основу выделения сохранившихся с тех пор территориальных образований, в современных условиях не обладают юридической значимостью. С этой точки зрения, «любой... субъект Федерации есть форма самоопределения всего населения региона»¹⁹, а не конкретной национальности. Аналогичное соображение может быть высказано и в отношении муниципальных образований.

¹⁸ Карманов А.Ю. Дом на песке, или несколько мыслей об основах российского федерализма // Журнал российского права. 2001. № 4. С. 32.

¹⁹ Лексин И.В. К вопросу о реформировании территориального устройства России // Право и власть. 2001. № 1. С. 115.

Сказанное в отношении «национального» и «территориального» принципов, конечно, не означает, что проблемы существования национальных территориальных единиц в современной России не существует. Отражение в территориальном устройстве государства национального состава его населения традиционно включается многими специалистами в число наиболее сложных политико-правовых вопросов. В частности, А.А. Муравьев сетует на «противоречие между этнической и территориальной моделями федерализма»²⁰ в постсоветский период. Ю.В. Бурбина также отмечает, что «в основу построения Российской Федерации положены два противоречащих друг другу принципа: этнический и территориальный. Данное обстоятельство порождает этнические противоречия и конфликты, определяет сложности федеративных отношений»²¹, Ю.В. Курвина — что «практика федеративного строительства указывает на несостоятельность теории национально-территориального федерализма в решении этнических, религиозных и иных национальных проблем»²², Ю. Шаров — что «даже поверхностный анализ жизнедеятельности... стран показывает, что федерации, построенные по национальному и национально-территориальному признаку, весьма неустойчивы»²³, Н.М. Добрынин — что формирование национальных территориальных единиц «всегда провоцирует рост националистических настроений»²⁴, что «федерации, построенные по национально-территориальному признаку, являются недолговечными, так как они генерируют межэтнические противоречия и сепаратизм»²⁵, что «сам факт наличия в государстве национально-территориальных автономий... влечет... все негативные последствия: рост сепаратизма, ущемление национальных традиций под маской признания политических интересов, нарастание межнациональной розни как с государственным большинством, проживающим в меньшинстве на территории

²⁰ *Муравьев А.А.* Развитие государственного устройства Российской Федерации как фактор совершенствования системы регионального управления: конституционно-правовой аспект. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2003. С. 21.

²¹ *Бурбина Ю.В.* Перспективы российского федерализма // *Юридический мир*. 2009. № 7. С. 17.

²² *Курвина Ю.В.* Оптимизация субъектного состава Российской Федерации: национально-территориальный аспект проблемы // *Вестник Поволжской академии государственной службы*. 2009. № 3 (20). С. 5.

²³ *Шаров Ю.* Российский федерализм: Начаты структурные изменения // *Федерализм*. 2000. № 3. С. 68. Следует заметить, что автор допускает логическую ошибку, утверждая, что «даже поверхностный анализ» может являться основанием для серьезных выводов. Поверхностного взгляда достаточно для того, чтобы заметить некоторые явления или черты и составить вероятностное умозаключение, но не для того, чтобы прийти к категоричному выводу.

²⁴ *Добрынин Н.М.* Федерализм: Историко-методологические аспекты. Новосибирск, 2005. С. 213.

²⁵ Там же. С. 290.

региона, так и с другими меньшинствами»²⁶, Ф.Ф. Конев — что «закрепление на конституционном уровне прав отдельных национальностей на определенную территорию рано или поздно приводит к территориальным конфликтам, в том числе и вооруженным, к распаду федеративного государства»²⁷.

Имеется достаточное число примеров, оправдывающих критическое отношение к учету национального состава в территориальном устройстве государства. Так, туманно федеративное будущее Бельгии, растут сепаратистские настроения в Каталонии, широко известны и обстоятельно исследованы национальные проблемы на территории Советского Союза и современной России.

Однако в мировой практике могут быть обнаружены и вполне позитивные примеры. Так, образцом политической, экономической, социальной стабильности является многонациональная Швейцария. Современное территориальное деление Индии (заложенное Актом о реорганизации штатов 1956 года, составившим 7-ю поправку к Конституции Индийского Союза) возникло в результате национальных сепаратистских выступлений в ряде регионов страны и было призвано сгладить межнациональные противоречия и обеспечить сохранение государственного единства. Как можно заключить из более чем полувекового развития Индийского Союза, его политико-территориальное устройство, основанное на этнолингвистических критериях, вполне справилось с возложенной на него задачей (хотя, конечно, сепаратизм остается в числе важнейших проблем этой страны). Специалисты положительно оценивают и ряд иных случаев самоопределения этносов в форме субъектов федеративных государств²⁸.

Несмотря на эти примеры, среди отечественных конституционалистов становится довольно популярным мнение о нежелательности присутствия в государстве территориальных образований, выделенных с учетом их национального состава, и о полезности избавления от них. Так, к «национально-территориальному

²⁶ Там же. С. 134. Данный исследователь не одобряет учет национального состава населения в территориальном устройстве зарубежных государств, резко высказываясь, например, о существовании «одиозных явлений типа провинции басков в Испании» (Там же. С. 126; в действительности «провинция басков» не существует: Страна Басков является автономным сообществом, состоящим из трех провинций — Алава, Бискайя и Гипускоа; сложно согласиться и с утверждением об одиозности данного территориального образования: оно имеет многовековую историю, и, несмотря на все трудности, баски сохранили национально-культурную идентичность, стремление к самостоятельности и способность пользоваться ею, поэтому одиозным было бы, скорее, игнорирование существования данной общности, чем восстановление ее автономии).

²⁷ Конев Ф.Ф. Федерализм: целостность федеративного государства // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 4. С. 24.

²⁸ См.: Хабриева Т.Я. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. М., 2010. С. 139–142.

наследию» России крайне враждебно относится Н.М. Добрынин: «Национально-территориальный автономизм должен быть искоренен, как пережиток... авторитарных времен»²⁹. С ним солидарны и некоторые другие авторы³⁰.

Подобные идеи неизбежно наталкиваются на возражение: появление национальных территориальных образований обусловливается объективными причинами, и вероятной альтернативой предоставления им автономии часто является разрушение государства (на это обстоятельство указывают авторитетные отечественные и зарубежные специалисты³¹). Об объективной обусловленности учета национального состава населения в государственном устройстве упоминает и сам Н.М. Добрынин: «...Наиболее нестабильно то государство, которое стало (или становится) федерацией в результате борьбы за автономию отдельных народностей в ранее унитарном государстве»³². Поэтому формирование национальных автономных единиц во многих случаях представляет собой необратимый процесс, что косвенно признает и названный исследователь, предлагая в своей монографии перечень из 46 укрупненных субъектов РФ, из которых более четверти составляют национальные республики³³.

Представляется, что если «национальные» территориальные единицы исторически производны от самостоятельных государственных (или племенных) образований и (или) их существование основано на волеизъявлении (поддержке) населения, то при осуществлении государственного управления их следует рассматривать как данность, с которой необходимо считаться, и уж во всяком случае не как недостаток, который требуется исправлять. Именно попытки такого исправления на деле могут обернуться всплеском сепаратизма и привести к распаду государства³⁴.

Можно также заметить, что негативные оценки «национального автономизма» часто базируются на превратном представлении причинно-следственных взаимосвязей.

²⁹ Добрынин Н.М. Указ. соч. С. 291.

³⁰ Например, по мнению М.В. Аксеновой, «Россия нуждается в... переходе к территориальной федерации, состоящей из однопорядковых, лишенных этнонациональных критериев субъектов» (Аксенова М.В. Национальные проблемы России и национально-территориальный принцип в построении российского федерализма // Проблемы права. 2006. № 3 (12). С. 135).

³¹ См., например: Златопольский Д.Л. Федерация и национальный вопрос (исторический опыт Советского Союза) // Вестник Московского университета. 1998. Серия 11. Право. № 5. С. 26; Elazar D. Exploring Federalism. Alabama, 1991. P. 131.

³² Добрынин Н.М. Новый федерализм: Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск, 2003. С. 208; Егоров А.И. Российский федерализм: Становление, современное состояние и перспективы. Новосибирск, 2005. С. 208.

³³ См.: Там же. С. 246–247.

³⁴ См., в частности: Кокотов А.Н. Об идеальной и реальной формах государственного устройства России // Российский юридический журнал. 1995. № 3. С. 55; Казаков А.И. Российский этнический федерализм: угроза целостности страны? // Федерализм. 2004. № 1. С. 46.

Предоставление автономии является не корнем межнациональных проблем, а ответной реакцией на них, выражающей стремление перевести уже существующие фактические конфликты в политико-правовую сферу. Относительной стабильностью же отличаются не просто государства, построенные без учета «национального фактора», а государства, в которых отсутствовали объективные предпосылки для возникновения национальных территориальных образований вследствие мононационального состава населения или дисперсного расселения представителей разных национальностей.

Что же касается отечественных межнациональных проблем, то причины большинства из них следует усматривать не в самом факте наличия в составе Российской Федерации так называемых национальных или псевдонациональных субъектов, а в практике государственного управления, в том числе в имевших место в 1990-х годах и (или) продолжающихся до настоящего времени злоупотреблениях должностным и служебным положением со стороны представителей руководства таких субъектов при попустительстве со стороны правоохранительных органов и должностных лиц, отвечающих за защиту прав и свобод человека и гражданина³⁵. При ином взгляде на проблему можно прийти к выводу, что по аналогии с «национально-территориальным автономизмом» следует искоренять, например, частную собственность и предпринимательство как явления, напрямую связанные с ростом преступности в постсоветском обществе.

Отдельным вопросом является формирование внутрирегиональных национальных территориальных единиц. Формально национальным характером могут обладать как муниципальные, так и административно-территориальные образования. Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» национальные муниципальные образования не предусмотрены. Однако в ряде субъектов РФ (Республике Карелия, Республике Саха (Якутия), Вологодской, Магаданской, Омской областях) они существуют. Их отличия от ненациональных муниципальных образований номинальны:

– на оказание содействия национально-культурному развитию и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений названным федеральным законом уполномочены органы местного самоуправления любых муниципальных образований;

³⁵ Можно также согласиться с мнением, что «истинная причина разгоревшихся конфликтов... в начале 90-х годов» заключается не в самом советском национально-государственном устройстве, а «в том, что... на всем пространстве бывшего СССР развернулся грандиозный передел власти», в борьбе за которую «многие группировки... использовали национальные мотивы для достижения своих политических целей» (Карманов А.Ю. Указ. соч. С. 28).

– представители титульной национальности не могут быть наделены особыми правовыми возможностями по сравнению с остальными жителями муниципального образования (поскольку это нарушало бы равенство граждан).

В связи с изложенным официальное придание муниципальному образованию титула «национальное» не отражается на его правовом статусе (а в противном случае — является незаконным). Данное ограничение в принципе преодолимо: хотя территориальная организация местного самоуправления является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, административно-территориальное устройство субъекта РФ относится к его ведению³⁶, поэтому региональный законодатель вправе установить особый порядок управления в национальных административно-территориальных образованиях. Однако потенциал такого подхода также несуществен, поскольку практический смысл национально-территориальному обособлению может придать лишь самоуправление, тогда как в сфере административно-территориального устройства (в отечественной законодательной концепции) входят лишь иерархические отношения по поводу территориальной организации государственной власти субъектов РФ. Это обстоятельство автоматически вводит целесообразное существование национальных территориальных единиц в рамки, предусмотренные указанным федеральным законом.

Поэтому на практике попытки реализации такой возможности могут приводить к законодательной подмене понятий. Так, Законом Республики Саха (Якутия) от 27 января 2005 года 207-3 № 419-III «О статусе национального административно-территориального образования в местностях (на территориях) компактного проживания коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)» под видом организации власти национального улуса (района), наслег была фактически предусмотрена особая организация местного самоуправления³⁷. Как следствие, решением Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 7 июня 2006 года № 3-30/06 около трети положений этого закона были признаны противоречащими федеральному

³⁶ Это следует из положений ст. 73 Конституции РФ, п. 4 мотивировочной части вышеупомянутого Постановления Конституционного суда РФ от 24 января 1997 года № 1-П, п. 3 мотивировочной части Определения Конституционного Суда РФ от 10 июля 2003 года № 289-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Администрации Брянской области о проверке конституционности отдельных положений статей 8, 9 и 12 Закона Брянской области “Об административно-территориальном устройстве Брянской области”» (см.: Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 6) и подп. «л» п. 2 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

³⁷ См.: Ил Тумэн. 18.02.2005. № 6.

законодательству и недействующими³⁸. Законом Республики Саха (Якутия) от 27 декабря 2006 года 419-З № 855-III в названный закон был внесен ряд изменений, приблизивших конструкцию национального административно-территориального образования к конструкции муниципального образования, предусмотренной Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³⁹.

В целом же следует констатировать, что придание административно-территориальному образованию национального титула имеет столь же номинальное значение, как и аналогичные действия в отношении муниципального образования. Поэтому можно признать закономерным, что в некоторых субъектах РФ (в частности, в Республике Хакасия, в Ямало-Ненецком автономном округе) положения о национальных районах, поселениях, иных национальных административно-территориальных единицах были изъяты из законодательства. В то же время такие единицы появились в результате образования новых субъектов РФ в 2005–2008 годах на месте прекративших существование автономных округов. Однако возможности придания им статусной специфики также невелики⁴⁰.

Конституционно-правовые принципы реформирования территориального устройства⁴¹ — в отличие от принципов собственно территориального устройства — могут иметь универсальный характер (хотя, конечно, реформирование каждого раздела территориального устройства должно осуществляться и на основании специфических принципов, относящихся лишь к этому разделу).

Ниже будет предложено три таких универсальных принципа, которые представляются наиболее актуальными в современных отечественных условиях⁴². В их число вошли только идеи, которые не являются единичными для любого качественного

³⁸ См.: Якутские ведомости. 20.01.2007. № 4.

³⁹ См.: Якутские ведомости. 23.11.2006. № 68.

⁴⁰ См.: Лексин И.В. Проблемы правовой регламентации оснований и порядка изменения состава субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 8. С. 16–17; Лексин И.В. Правовая асимметрия в территориальном устройстве государства: теория и практика // Государственное управление. Электронный вестник. 2012. № 35. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/35_2012leksin29.htm.

⁴¹ Под принципами реформирования территориального устройства Российской Федерации в данном случае понимаются не общие правовые нормы, а только руководящие (исходные, основополагающие) научные идеи.

⁴² Перечень этих принципов обусловлен субъективным видением автора и не претендует на то, чтобы именоваться полным или единственно верным. Кроме того, применительно к иным конкретно-историческим условиям приоритетными могут оказаться совсем иные принципы реформирования.

правового регулирования⁴³, а отражают специфику конституционно-правового подхода к проблемам территориального устройства России.

Первым из таких принципов является беспристрастность отношения:

- к выделяемым в науке формам территориального устройства;
- к современному состоянию территориального устройства России;
- к перспективным направлениям его развития.

1) Прежде всего, как было показано выше, разделение государств на федеративные, унитарные, регионалистские и иные является довольно неблагоприятным занятием. Тем более сложно обосновать наличие у них безусловных преимуществ или недостатков. Однако в юридической литературе встречаются утверждения, что «федерализм — по определению более демократическая форма организации государства, чем унитаризм»⁴⁴, «оптимальная»⁴⁵ или «наиболее прогрессивная форма политико-территориального устройства современной государственной власти»⁴⁶. С сугубо правовой точки зрения, увлечение отдельной формой территориального (государственного) устройства, представление ее как безупречной или лучшей равносильно идеализации акционерного общества или общества с ограниченной ответственностью в противовес иным видам юридических лиц. Формы территориального устройства государства, как и организационно-правовые формы юридических лиц, суть средства достижения желаемых результатов. Они не самоценны и не должны подменять собой эти результаты.

2) Еще менее благодарным делом может оказаться приведение практики в соответствие с теоретическими представлениями о той или иной форме государственного устройства. В частности, сомнительна полезность институциональной и юридической имитации существования автономных политико-территориальных образований в отсутствие у населения большинства субъектов РФ стимулов к самостоятельному осуществлению государственной власти и традиций

⁴³ Необходимость следования таким принципам (системности, законности, своевременности, научной обоснованности, профессионализма и т. п.) будет, безусловно, подразумеваться.

⁴⁴ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. В 4 т. / Отв. ред. Б.А. Страшун. Т. 1–2. М., 1995. С. 667; *Тэпс Д.С.-М.* Российский федерализм: Проблемы теории и конституционно-правового регулирования. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 2005. С. 18. О демократичности федеративных государств см. также: *Сенякин И.Н.* Теоретико-правовые проблемы федерализма в современной России // Вестник Саратовской государственной академии права. 2005. № 3 (44). С. 6; *Александрова Е.В.* Конституционно правовой статус субъектов федерации // Вестник Российской правовой академии. 2009. № 2. С. 6; *Nessiah V.* Federalism and Diversity in India // *Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-Ethnic States* / ed. by Yash Ghai. Cambridge, 2000. P. 66–69.

⁴⁵ См., например: *Федоров А.Ф.* Российский федерализм: исторический опыт и современность. М., 2000. С. 82–88.

⁴⁶ *Дмитриев Ю.А.* «Матрешечная» федерация Великой России // Право и жизнь. 2011. № 155 (5). С. 107.

политической самоорганизации. Для России федеративное устройство не является правовой ценностью. Это устройство — лишь семантический ориентир, признанный в свое время подходящим для отражения политических настроений⁴⁷.

Имеет смысл воздерживаться и от категоричных заявлений, что для России (или любого другого государства) естественна федеративная, унитарная или иная форма территориального устройства. Естественной можно считать любую территориальную организацию, которая в тот или иной момент времени не вызывает социального отторжения и (или) способствует сохранению государственности.

Например, в начале 1990-х годов естественным для России можно считать устройство, закрепленное Федеративным договором. В настоящее время таким же естественным является устройство, сложившееся на данный момент — постольку, поскольку оно вполне приемлемо для политического руководства большинства регионов, а население почти во всех из них относится к этому устройству довольно равнодушно. При этом следует иметь в виду, что любая установленная территориальная организация сама по себе в определенной степени предопределяет, что именно будет восприниматься как естественное, причем в сравнении с более

⁴⁷ В отсутствие общепринятых стандартов федеративного устройства, при недостаточной изученности мирового опыта федерализма в отечественной науке начала 1990-х годов и с учетом своеобразного использования в советское время терминологии, описывающей это устройство, ясные и цельные представления о сути федерализма и о желательном характере его воплощения (в обновленном государственном устройстве постсоветской России) к моменту принятия Конституции 1993 года не сложились ни в научной, ни в экспертной среде, ни тем более в российском обществе в целом. Единственное, о чем можно судить с достаточной степенью определенности и в чем были солидарны представители основных политических сил, — это необходимость закрепления региональной самостоятельности при сохранении государственного единства. По сути, и в Федеративном договоре, и в Законе РФ от 21 апреля 1992 года № 2696/1-1 «Об изменениях Конституции (Основного Закона) РСФСР», и в Конституции РФ 1993 года отражено именно это стремление, а не желание претворить в жизнь абстрактные теоретические идеи. Часто озвучивавшиеся региональными лидерами в 1990-х годах призывы к построению «подлинного федерализма» в действительности подразумевали повышение политического веса, законодательной и финансовой самостоятельности регионов.

С учетом исторического толкования конституционных положений о федеративном характере российского государства можно утверждать, что под федерацией в Конституции РФ 1993 года подразумевается относительно децентрализованное государство, территориальные образования в составе которого принимают собственные акты конституционного характера и осуществляют правотворчество в иных формах, наделены определенной самостоятельностью в административной и финансовой сферах, обладают равными правовыми возможностями в отношениях друг с другом и с федеральными органами государственной власти. Несоответствие территориального устройства России доктринальным представлениям о федерализме, не отраженным напрямую в конституционных положениях (в ст. 5, 65–67, 71–73, 76–78, 137 Конституции РФ) в этих условиях может не рассматриваться как противоречие Конституции.

В рамках такого толкования «подлинно федеративное» устройство неверно считать безусловной основой существующего конституционного строя России или безусловным ориентиром конституционного строительства. Это устройство оказалось в числе основ постольку, поскольку именно с федерацией ассоциировались вышеназванные политические устремления и блага. Иначе говоря, корректный, емкий и нейтральный термин «децентрализованное государство», как и в 1918 году, в 1993 году был подменен не до конца понимаемым словосочетанием «федеративное государство» — вследствие большей выразительности и 75-летней конституционной традиции.

ранними историческими эпохами «привыкание» к новому территориальному устройству в настоящее время происходит быстрее. Поэтому представления о возможности реконструкции некоего естественного состояния территориального устройства необходимо корректировать с учетом того, что модель территориального устройства, к которой предполагается вернуться, с течением времени становится все менее естественной (органичной) по отношению к современным условиям.

3) Избегать идеализации заранее выбранных моделей государственного устройства, механизмов взаимодействия общегосударственных и региональных органов и территориальных единиц, форм правового регулирования их отношений следует и при оценке перспективных вариантов территориального развития Российской Федерации. Вряд ли для юридической науки и практики могут оказаться плодотворными попытки выявления оптимального или «наиболее приемлемого»⁴⁸ для России типа федерализма. Конечно, нет ничего предосудительного в утверждениях, что «новый российский федерализм — это система федеративных отношений, состоящая из 45–50 субъектов, полностью равноправных относительно друг друга, экономически самостоятельных...»⁴⁹, что «будущая Российская Федерация представляется как федерация однопорядковых субъектов, построенных исключительно по территориальному принципу»⁵⁰, что «унификация статуса субъектов федерации по территориальному признаку... является основной задачей нового российского федерализма»⁵¹, что «несомненно следует стремиться к созданию симметричной федерации, с оптимальной государственно-территориальной структурой»⁵², или отстаивать идею «реформирования государственного устройства России с целью уменьшения числа субъектов федерации на основе постепенного перехода к административно-территориальному признаку построения государства»⁵³. Представляется, что все перечисленные суждения обусловлены благими

⁴⁸ Наумов С.Ю. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами власти в российском федеративном государстве // Вестник ПАГС. 2002. № 3. С. 28.

⁴⁹ Добрынин Н.М. Регион нового типа как модель нового российского федерализма // Российский юридический журнал. 2002. № 3. С. 8

⁵⁰ Карманов А.Ю. Указ. соч. С. 32.

⁵¹ Деев А.С. Перспективы нового российского федерализма // Российский юридический журнал. 2002. № 3. С. 17.

⁵² Дудко И.Г. Наука конституционного права и развитие федеративных отношений в Российской Федерации // Сборник тезисов докладов III Международной научно-практической конференции «Юридическая наука как основа правового обеспечения инновационного развития России». Кутафинские чтения МГЮА имени О.Е. Кутафина. Секция конституционного и муниципального права. Сборник тезисов / отв. ред. В.И. Фадеев. М., 2012. С. 69.

⁵³ Ермаков В.Г. Конституционно-правовое регулирование процесса федерализации государственного устройства России. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2001. С. 7. Аналогичная мысль высказана А.А. Ворониным (см.: Воронин А.А. Территориальная организация государства: Теоретический и исторический аспекты. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2003. С. 15).

намерениями, но они отражают лишь политические идеалы авторов и не поддаются юридическому обоснованию.

Утверждение о некорректности (с правовой точки зрения) априорного определения оптимальной для того или иного государства модели территориального устройства не означает, что территориальные преобразования не должны иметь конкретной цели и что эта цель не должна отражаться на содержании источников права. Однако целеполагание в данном случае имеет политический характер. Выбор модели территориального устройства — предмет прежде всего политических споров, разрешение которых достижимо именно политическим путем. Задачей юриспруденции является формальное закрепление политического компромисса (а не его выработка) и установление порядка его реализации. Поскольку направление будущего развития территориального устройства Российской Федерации представляет собой вопрос не столько права, сколько политики, юриспруденция не должна напрямую вмешиваться в установление этого направления (вернее, производя такое вмешательство, она сливается с политической наукой и практикой). Это не лишает юристов морального права высказывать собственные предпочтения относительно того или иного конечного варианта преобразований, но эти предпочтения по сути всегда будут оказываться политическими (по крайней мере, в российском контексте они не поддаются правовой аргументации). Соответственно, рассуждения юристов о предпочтительности конкретной модели территориального устройства могут быть продуктивны, но не для юридической науки.

Строго говоря, в этом отношении от объективного права и правовой науки не следует ожидать именно готовых решений. Их главное признанное назначение в том, чтобы предоставлять средства (формы правового регулирования, процедуры принятия решений, механизмы разрешения разногласий и споров) и алгоритмы их использования. С правовой точки зрения, необходимо не приведение территориального устройства в соответствие с общими доктринальными представлениями о федеративных отношениях, а следование легитимным процедурам конституирования территориальных единиц, изменения их конфигурации, установления и изменения их правового статуса. Юридически безупречным (оптимальным, идеальным) является совсем не абстрактное «подлинно федеративное» устройство и не территориальное устройство, которое обладает заранее заданными количественными и качественными характеристиками (к каковым относятся число территориальных единиц, степень их самостоятельности, формы их взаимоотношений между собой и с

общегосударственными органами), пусть и весьма привлекательными по мнению конкретного автора. Оптимальным следует считать легитимное территориальное устройство, то есть фактически сформировавшееся на основании надлежащего использования установленных процедур, адекватно отражающее волю и интересы надлежащих субъектов права.

Поэтому правовые усилия следует прикладывать не к превращению России в подлинную федерацию (или к приведению ее фактического состояния в соответствие с декларированной формой) и не к искоренению из российского территориального устройства национального фактора (к перестройке ее по так называемому «территориальному принципу», как предлагается рядом авторов), а к тому, чтобы:

1) определить допустимые пределы трансформации территориального устройства (например, запреты на проведение некоторых преобразований в течение установленного срока либо на синхронное проведение тех или иных преобразований);

2) выработать систему процедур осуществления преобразований:

– позволяющих выявлять интересы и волю заинтересованных лиц;

– достаточных для достижения правовых результатов необходимого спектра;

– диверсифицированных по сложности сообразно фактической значимости результатов, достижимых с их помощью;

3) выработать систему процедур преодоления разногласий и разрешения коллизионных ситуаций;

4) обеспечить выявление несоответствий фактически проводимых преобразований установленным процедурам;

5) обеспечить профессиональную и бескорыстную реализацию этих процедур.

Приняв в качестве ценности правовой и демократический характер государства, мы должны признать, что воля населения, выраженная им непосредственно или через представительные органы, имеет приоритет по отношению к мнению узкого круга специалистов, к тому же не отличающемуся единством. Поэтому, если в результате использования демократических процедур вместо, например, «симметричного» федеративного государства получится асимметричное регионалистское или унитарное государство, его и следует рассматривать как должную модель территориального устройства.

Сказанное, конечно, может вызвать возражение: абсолютизируя данный подход, можно вполне демократическим путем прийти к национальным междоусобицам и к дезинтеграции государства. Ответ на такое возражение также

вполне закономерен: как и во всех других случаях, при решении территориальных вопросов демократия не является единственной ценностью и самоцелью, а институты представительной демократии и имеющиеся правотворческие процедуры сами по себе достаточно консервативны, чтобы препятствовать принятию радикальных (в негативном смысле) решений.

Вторым предлагается принцип формальной стабильности. Он подразумевает, что учреждение территориального образования, обладающего правовым статусом (субъекта федерации, муниципального образования и т. п.), или установление границ такого территориального образования сами по себе накладывают ограничения на возможность территориальных изменений в будущем. Право на участие в принятии решения об изменении собственного правового статуса (а тем более о его прекращении) является подразумеваемым правом любого субъекта, в том числе и территориального образования. Упразднение территориального образования, изменение его статуса или пространственного предела его компетенции без учета его мнения или вопреки его волеизъявлению будет правомерным лишь в том случае, если возможность такого изменения допускалась в конституции или законе на момент учреждения территориального образования (или установления его границ) либо если такое изменение необходимо для обеспечения обороноспособности, безопасности и т. п.

Гарантии неупразднения территориальных образований, обладающих правосубъектностью, неизменения их правового статуса и территории закрепляются в конституционных документах многих государств, но общим правилом это не является. Например, в Канаде местное самоуправление считается не отдельным уровнем публичной власти, а продолжением политической самостоятельности провинций. Последние не склонны предоставлять муниципальным образованиям абсолютные гарантии неизменения в одностороннем порядке их правового статуса и их границ⁵⁴. В то же время, например, исключение из провинциального законодательства упоминания о том или ином типе муниципальных образований не обязательно сопровождается принудительным изменением правового статуса ранее созданных муниципальных

⁵⁴ Так, согласно ст. 93 Акта провинции Альберта 2000 года о муниципальном управлении, решение об изменении правового статуса территориального образования может быть принято не только на основании волеизъявления его представительного органа или непосредственно населения территориального образования, но и в случае, если последнее перестает отвечать законодательно установленным количественным критериям (см.: Municipal Government Act, R.S.A. 2000, с. М–26).

образований данного типа⁵⁵. Это призвано обеспечить учет интересов населения и плавность территориальных изменений (со временем муниципальные образования упраздненного типа постепенно добровольно переходят в иные титульные категории). На практике частота «принудительных» изменений статуса муниципальных образований в целом снижается (поскольку общественному мнению придается все более весомое значение), и для таких изменений предусматриваются механизмы, обеспечивающие участие муниципалитетов в процедуре принятия решения⁵⁶.

Третьим является принцип самоценности территориального устройства (он относится к территориальному устройству вообще как к элементу формы государства, а не к конкретной форме или модели территориального устройства). Этот принцип подразумевает, что территориальное устройство и его преобразования должны не просто играть роль краткосрочных политических средств (или являться только политическими средствами), но и выполнять самостоятельные долговременные функции: служить объединению и выражению волеизъявлений проживающих в них лиц, обеспечивать формирование ареалов осуществления властных функций и предоставления государственных услуг и др.

Критерии (об их отличиях от собственно принципов см. в начале статьи) осуществления изменений в территориальном устройстве (в частности, критерии для проведения границ, наделения территориальных образований тем или иным статусом и лишения их этого статуса) составляют одну из самых дискуссионных проблем в рассматриваемой сфере. Сомнителен собственно даже правовой характер данной проблемы, поскольку потребность в установлении таких критериев не поддается юридической аргументации.

Между тем, представления о возможности и желательности проведения территориального деления по неким критериям (принципам) приобретают все больше сторонников в юридической среде. При этом рост популярности этих принципов в современной отечественной юридической литературе не подкрепляется концептуализацией самих принципов. Более того, в их числе оказываются далеко не самые проработанные идеи.

⁵⁵ Например, согласно ст. 89.1 названного акта, несмотря на тот факт, что учреждение территориальной единицы в статусе дачного поселка (*summer village*) более не допускается, ранее созданные муниципальные единицы данного типа продолжают существовать.

⁵⁶ Однако формально эти вопросы остаются на усмотрении провинциальных законодателей, что вызывает недовольство представителей крупнейших муниципалитетов.

В частности, авторы свободно рассуждают о желательности построения федерации по экономическому принципу, как будто содержание этого принципа общеизвестно и общепризнанно, а то, каким образом должен осуществляться учет экономических обстоятельств, ясно и бесспорно. Например, В.А. Мелехин утверждает, что «в развитых странах с федеративным устройством деление территории на субъекты федерации происходит, как правило, по экономическому принципу, который превалирует над другими — политическим, национальным или культурным»⁵⁷. Н.М. Добрынин с сожалением отмечает, что «советская «федерация строилась изначально на основании политической, а не экономической целесообразности»⁵⁸. А.А. Воронин среди «главных признаков выделения и обоснования политико-территориальных единиц» выделяет «экономическую эффективность территориальной организации»⁵⁹. По мнению А.В. Бутенко, «основой федерации в России должен стать не национально-территориальный, а экономико-территориальный принцип в образовании субъектов Федерации, что позволит обеспечить не только экономическую самодостаточность субъектов Федерации, но и развитие экономического потенциала государства»⁶⁰.

При всей очевидности и неизбежности связи территориального устройства государства с фактическими обстоятельствами «деление по принципу» либо практически нереализуемо, либо основано на упрощении действительности. Как бы то ни было, такая конструкция вызывает сомнения. Ни с теоретической, ни с практической точек зрения, соображения, приводящие к образованию федерации, к формированию территориальных единиц, к изменению прохождения их границ, не могут и не должны сводиться к стремлению следовать таким принципам⁶¹. Основанием

⁵⁷ Мелехин А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2007. С. 175.

⁵⁸ Добрынин Н.М. Федерализм: Историко-методологические аспекты. Новосибирск, 2005. С. 14–15.

⁵⁹ Воронин А.А. Указ. соч. С. 20–21.

⁶⁰ Бутенко А.В. К вопросу о современной модели российского федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 29.

⁶¹ Единственный исторический пример членения государственной территории исходя из заранее обоснованных показателей (на научной основе) являет собой Советское государство. Причем даже этот пример не может считаться достаточно безупречным: так, при образовании АССР и иных автономных территориальных единиц учету в первую очередь подлежал национальный состав населения (хотя в то же время в целях создания условий для успешного хозяйственного развития автономных образований, выравнивания экономического и культурного развития национальностей, усиления в них пролетарского влияния и роста национального рабочего класса в состав автономных территориальных образований включались и местности с преимущественно инонациональным — в основном русским — населением: например, в Татарскую АССР вошла Казань, в Башкирскую — Уфа), а если увлечение национальным критерием в результате приводило к нарушению экономической целостности региона, то впоследствии проводилось «округление» территории национальных автономных территориальных образований с неизбежным увеличением доли в них «инонационального элемента» (подробнее см.: Шафир М.А.

формирования территориальных единиц, безусловно, всегда являются экономические, политические, национальные и прочие интересы, но их реализацию не следует называть делением по экономическому и прочим принципам, поскольку:

– деление по тому или иному принципу предполагает единство замысла, единство руководящей воли, тогда как в условиях множественности носителей и выразителей любых интересов и разнонаправленности последних их удовлетворение всегда будет носить частичный и компромиссный характер;

– результат реализации тех или иных интересов вполне может оказаться противоположным реализации одноименного принципа. Например, реализация частных экономических соображений вполне способна приводить к региональной изоляции, асимметрии и прочим последствиям, весьма далеким от общенациональной или региональной экономической целесообразности, а образование территориальных единиц исходя из притязаний тех или иных национальностей (из интересов национальных элит) может выражаться в игнорировании фактических ареалов проживания представителей других этносов.

Некорректно и противопоставлять названные принципы друг другу: например, в политической воле выражаются и экономические, и национальные, и любые иные интересы; любое территориальное устройство является результатом политического решения; притязания национальных общностей неизбежно имеют под собой в числе прочего и экономическую подоплеку.

Концепция деления территории государства по экономическому принципу представляется дискуссионной и с точки зрения причинно-следственных связей. На практике часто не территориальные образования учреждаются в пределах сложившихся экономических районов, а наоборот, в рамках территориального образования формируются специфические экономические условия, и в результате территориальное устройство оказывается похожим на проведенное на основе «экономического принципа». Особенно это было характерно для сложных государств в период отсутствия единого экономического пространства⁶² (хотя категоричная оценка сложного территориального устройства «в качестве “помехи” экономическому развитию» подвергнута обоснованной критике⁶³).

Административно-территориальное устройство Советского государства (Конституционные основы). М., 1983. С. 72–76).

⁶² См., в частности: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 4. М., 1955. С. 465.

⁶³ Кастель Е.Р. Федерализм и становление буржуазного государства в Германии, 1815 — середина 1860-х гг. // Правоведение. 1992. № 4. С. 72.

В целом можно констатировать, что критерии формирования территориальных единиц, изменения прохождения их границ и пр. не могут являться безусловными. Такие критерии, как хозяйственная специализация (профиль) территории, хозяйственная однородность, тяготение к определенным центрам слишком неконкретны, изменчивы или многомерны (см. об этом ниже), чтобы служить основой для расчетов. В большинстве случаев допустимость территориальных изменений связывается с необходимостью лишь учесть (принять во внимание) те или иные обстоятельства (например, мнение владельцев земельных участков, последствия перераспределения недвижимого имущества)⁶⁴. Это вполне естественно, поскольку более строгой формализации подобные критерии просто не поддаются.

Исключением являются «технические» критерии (например, численность населения, непрерывность территории, компактность и цельность расселения). Такие критерии давно находят отражение в законодательстве и иных официальных документах⁶⁵. Но идея формирования территориальных единиц с заданными количественными параметрами (например, с валовым доходом не ниже установленного порога) не безупречна. В конечном счете приверженность данному подходу может выливаться в механическое соединение местностей ради достижения статистически приемлемого результата. Внутрирегиональные же социальные и экономические диспропорции в любой стране, в том числе и в России, могут достигать еще больших масштабов, чем межрегиональные. Статистически закономерно, что с увеличением размера и уменьшением числа регионов межрегиональные различия стремятся к сокращению при одновременном росте внутрирегиональных различий. Объединительные мероприятия сами по себе не устраняют, а лишь маскируют межрегиональную асимметрию. Между тем внутрирегиональные диспропорции вследствие объединения могут только усиливаться.

⁶⁴ См., например: *Municipal Boundary Extension Criteria*. British Columbia — Ministry of Community Services, 2005.

⁶⁵ Так, выше упоминались «Учреждения для управления губерний Всероссийския империи» 1775 года и «Ордонанс для управления территорией Соединенных Штатов к северо-западу от реки Огайо» 1787 года. Согласно действующей Конституции Мексики Конгресс Мексиканских Соединенных Штатов полномочен принимать новые штаты в состав Федерации, образовывать в границах уже существующих штатов новые штаты при наличии следующих условий: часть или части населения штата, желающего преобразоваться в штат, составляет не менее 120 тыс. жителей; Конгрессу представлены доказательства того, что упомянутая часть или части населения штата располагает достаточными средствами для обеспечения своего политического существования; заслушаны соображения законодательных органов заинтересованных штатов и предложения исполнительной власти Федерации; образование нового штата одобрено двумя третями голосов депутатов и сенаторов; резолюция Конгресса ратифицирована законодательными органами простого большинства штатов (при согласии законодательных органов заинтересованных штатов) либо (при несогласии заинтересованных штатов) двух третей штатов.

Кроме того, следует иметь в виду, что на современном этапе развития государства и общества политические, экономические и подобные соображения служат не столько в качестве руководящих начал в территориальном устройстве, сколько в качестве факторов, сдерживающих территориальные преобразования. В условиях зависимости институтов публичной власти от общественного мнения реформационные эксперименты затруднены, поскольку любое преобразование гарантированно сопряжено с затратами, покрываемыми за счет налогоплательщиков, тогда как выгоды от преобразования неочевидны.

В современных отечественных условиях наибольшую заинтересованность и озабоченность специалистов вызывает вопрос о критериях членства в федеративном государстве. Чаще всего среди таких критериев называются политический вес региона и достаточность его экономических ресурсов. Этот подход находится в русле представлений о естественном ходе конституирования федерации, при котором ее субъектами становятся носители политического потенциала, основой которого, в свою очередь, не могут не служить материальные обстоятельства: уровень хозяйственного, технологического развития, наличие финансовых, природных, кадровых ресурсов, выгодное экономическое положение и пр.

Однако на практике эта идеальная модель реализуется далеко не всегда. Конечно, ученым хотелось бы видеть критерием «создания субъекта Российской Федерации... способность территории по экономическим, организационным, национальным факторам быть субъектом Российской Федерации»⁶⁶. В то же время сложно безоговорочно согласиться с тем, что «единственным разумным критерием при объединении субъектов служит экономическая и управленческая целесообразность», а «основным... показателем экономической целесообразности следует считать бюджетную обеспеченность вновь образуемых укрупненных субъектов, их независимость от дотаций из федерального центра»⁶⁷, или что «в качестве региона, тем более субъекта федерации, могут рассматриваться только экономически самодостаточные территориальные образования»⁶⁸.

Самодостаточность регионов — весьма условная категория, зависящая от распределения собственности и доходных и расходных функций между уровнями

⁶⁶ Авакьян С.А. Автономные округа: перспективы конституционно-правового развития // Федерализм. 1998. № 3. С. 114.

⁶⁷ Деев А.С. Перспективы нового российского федерализма // Российский юридический журнал. 2002. № 3. С. 15.

⁶⁸ Хабриева Т.Я. Указ. соч. С. 115–116. См. также: Коломейцева Т.А. Проблемы укрупнения субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 43.

государственной власти. Изменяя это распределение, можно превратить все (или почти все) регионы как в дотационные, так и в финансово независимые. Более того, дотационность регионов – явление повсеместное, а масштабы этой дотационности не в последнюю очередь определяются объективными обстоятельствами (в частности, уровнем диспропорций в социально-экономическом развитии регионов). Поэтому финансовая зависимость регионов и степень их самодостаточности сами по себе не могут быть охарактеризованы как недостаток или достоинство территориального устройства той или иной страны. Например, в 2007, 2008 и 2009 годах в доходах штатов Австралии трансферты составляли соответственно 44,4%, 46,5% и 48%, земель Австрии — 51,7%, 47% и 38,9%, регионов и сообществ Бельгии — 68,8%, 70,2% и 70,3%⁶⁹.

Вполне естественно, что любое государство стремится к концентрации финансовых ресурсов. Перераспределение же этих ресурсов (в том числе между регионами) — одна из главных функций государства, и закономерным проявлением ее реализации является дотационность регионов. Даже в немногочисленных дуалистических федерациях, которым, казалось бы, согласованность доходных и расходных полномочий на каждом территориальном уровне государственной власти должна быть имманентно присуща, имеет место весьма существенное перераспределение финансовых средств между бюджетными уровнями. Помимо неизбежных объективных различий в социально-экономическом развитии регионов, данное обстоятельство имеет и историческое объяснение: со временем сравнительная доходность объектов, облагавшихся налогами разных уровней, менялась, и в то же время претерпевали изменения социальные ожидания в отношении качества публичных услуг и соответственно трансформировалась структура расходных частей бюджетов. Поэтому, даже если бы в момент формирования федеративного государства доходы каждого бюджета согласовывались с расходными полномочиями соответствующего территориального уровня, то с большой долей вероятности по прошествии не слишком продолжительного периода времени вследствие объективных изменений потребовались бы межбюджетные корректировки для компенсации эффекта этих изменений.

⁶⁹ См.: Government Finance Statistics Yearbook. Vol. XXXIV, 2010. International Monetary Fund, 2011. Pp. 64, 68, 94. О федеральных трансфертах см. также: Warren N. Benchmarking Australia's Intergovernmental Fiscal Arrangements. Final Report. New South Wales Government, 2006. P. 57; The Federal-Provincial Fiscal (Im)Balance in Canada: Where Are the Needs and Who Has the Money? Ottawa, 2003. P. 17–27; Watts R.L. The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study. Kingston, 1999. P. 53, 57.

Исходя из изложенных обстоятельств, идея о сохранении статуса субъектов РФ только для экономически самодостаточных регионов⁷⁰ имеет право на существование, но не может претендовать на аксиоматичность. С равным основанием можно отстаивать противоположную идею — о превращении каждого из существующих субъектов РФ в экономически развитый регион. Известно, что сформировавшиеся в советское время система расселения, система хозяйствования, социальная инфраструктура крайне асимметричны, но эта асимметричность является результатом не только случайных совпадений, но и целенаправленной политики, вполне рациональной и оправданной в эпоху прямого государственного управления социально-экономическими процессами. В условиях же рыночной экономики многие территории со значительной плотностью населения утратили хозяйственный потенциал, тогда как некоторые малозаселенные местности, напротив, оказались сверхсамодостаточными в финансовом и экономическом отношении⁷¹.

Такой дисбаланс не характерен для государств, в которых субъекты федерации сложились исторически или возникали по инициативе населения. Конечно, и в таких государствах с течением времени происходили территориальные трансформации в экономическом развитии, изменялась инвестиционная привлекательность тех или иных местностей, но эти изменения не носили столь резкого и необратимого характера, как это имело место в России в начале 1990-х годов⁷². Поэтому оценивать имеющиеся сегодня субъекты РФ с точки зрения их самодостаточности просто некорректно, а ограничивать население «несамодостаточных» регионов в праве иметь собственный субъект федерации на этом основании — несправедливо. Следовательно, прекращение существования субъекта РФ допустимо лишь в добровольном порядке — с согласия населения (на данный момент согласно Конституции РФ и Федеральному конституционному закону «О порядке принятия в Российскую Федерацию и

⁷⁰ См., например: *Коломейцева Т.А.* Указ. соч. С. 43.

⁷¹ См. об этом, в частности: *Мириханов Н.* Федерализм, многонациональность, государственность: Новый курс российской власти // Федерализм. 2002. № 3. С. 118.

⁷² Хотя примеры существенной социально-экономической асимметрии могут быть найдены и в зарубежных федерациях. Так, в ФРГ сохраняется весьма существенный разрыв в социально-экономическом развитии между «западными» и «восточными» землями. Несмотря на очевидную проблематичность выравнивания этого развития, при объединении Германии в 1990 году были сформированы заведомо дотационные субъекты федерации. Это свидетельствует не о недальновидности германской политики, а о существовании более значимых ценностей, чем финансовые средства, и более практических целей, чем следование отвлеченному критерию самодостаточности (руководствуясь которым, следовало бы не воссоздавать земли на территории ГДР, а перераспределить последнюю между существовавшими западногерманскими землями).

образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», только путем объединения с другим субъектом РФ⁷³).

В принципе количественные параметры (относящиеся к численности населения, национальному составу, площади территории или иным измеримым показателям) можно считать допустимыми критериями для принятия решения о придании тому или иному территориальному сообществу статуса субъекта федерации или иного правового положения. Однако использование тех же критериев для решения вопроса о продолжении существования территориального образования в том или ином статусе уместно лишь при наличии конституционных оснований для лишения территориального образования данного статуса без его на то согласия.

Как представляется, критерий обладания статусом субъекта федерации должен быть непосредственно связан с назначением федеративной формы государственного устройства. Таким назначением никак нельзя признать экономическую или управленческую эффективность. Смысл федеративного устройства заключается в обеспечении согласования политических интересов и разрешения конфликтов. Поэтому первичными основаниями существования того или иного территориального образования как субъекта федерации являются:

– наличие специфических публичных интересов, осознаваемых и разделяемых значительной частью членов территориального сообщества либо связываемых ими с собственной пользой;

– осознание значительной частью населения территориального образования ценности статуса субъекта федерации как средства обеспечения данных интересов (ассоциирование реализации последних с созданием политико-территориального образования);

– готовность значительного числа жителей организованно выражать и отстаивать свои интересы через публичные институты таких территориальных образований.

Отсутствие любого из этих оснований выхолащивает федеративные отношения. Существование субъекта федерации, с которым прочно не ассоциируются те или иные интересы, либо не воспринимаемого населением в качестве выразителя общей политической позиции, либо не используемого в этом качестве, может поддерживаться лишь искусственно.

⁷³ А гипотетически — также путем перехода под непосредственное федеральное управление.

Итак, материальное основание существования субъекта федерации представляется логичным непосредственно связывать с категорией публичного интереса, а не с хозяйственным развитием, управленческими или финансовыми отношениями либо национальным составом населения. В качестве юридического основания придания тому или иному территориальному сообществу статуса субъекта федерации (или иного автономного территориального образования) можно рассматривать надлежащим образом выраженное формальное волеизъявление жителей или представительного органа к такому существованию, а никак не статистические показатели, подтверждающие экономическую самостоятельность территориального образования, не данные о затратах на управление, не его финансовую обеспеченность или национальную однородность.

Предпосылкой выражения упомянутого волеизъявления служит обладание свойством, которое можно обозначить термином «волеспособность». Волеспособность субъекта федерации (или иного политико-территориального образования) имеет материальное и формальное проявления, представляющие собой соответственно:

– способность являться реальным участником федеративных отношений, обладающим специфическими интересами и готовым их отстаивать (а не «статистом», формально обладающим самостоятельностью, но не испытывающим фактической потребности в ее реализации⁷⁴);

– способность служить механизмом интеграции, преобразования и выражения интересов физических и юридических лиц, относящихся к тем или иным территориям, в юридически значимых волеизъявлениях данных территориальных образований.

Сходная логика применима к муниципальным образованиям, а равно к любым другим территориальным единицам, обладающим правосубъектностью, которые потенциально могли бы появиться в России.

Помимо рассмотренного качественного критерия как к субъектам федерации, так и к муниципальным образованиям в принципе применимы количественные критерии (ограничения, относящиеся к численности населения и площади территории). Но эти критерии (хотя их установление и может диктоваться благими намерениями и

⁷⁴ Как многократно отмечалось учеными и практиками в статьях, монографиях, на конференциях и круглых столах, сегодня большинство регионов России не способно полноценно участвовать в федеративных отношениях. Однако главным препятствием для достижения ими полноценности в данном аспекте является не отсутствие достаточной финансово-экономической базы (ее заметное наращивание вполне может быть осуществлено благодаря концентрации федеральной финансовой помощи в сроки, сопоставимые с переходным периодом при образовании нового субъекта РФ), а то, что усредненный субъект РФ не представляет собой социально-политическую общность.

не противоречит здравому смыслу) по сути не поддаются объективному обоснованию и устанавливаются законодателем произвольно.

Неоднородность субъектов федеративных государств по численности населения и площади территории не позволяет утверждать о наличии не только единых стандартов, но даже приблизительных ориентиров для определения минимально или максимально допустимых размеров субъекта федерации. В современном мире существуют федерации, включающие гигантские политико-территориальные единицы, опережающие подавляющее большинство независимых государств по численности населения (например, индийский штат Уттар-Прадеш отстает по этому показателю лишь от КНР, самой Индии, США и Индонезии) и площади территории (например, Республика Саха уступает по этому показателю лишь семи государствам), и федерации, состоящие из «карликовых» субъектов, сопоставимых по размерам с муниципалитетами (например, население кантона или полукантона Швейцарии составляет в среднем около 300 тыс. жителей, а площадь территории — менее 1600 кв. км, причем в кантоне Аппенцелль-Иннерроден проживает менее 16 тыс. чел., а кантон Базель-Штадт занимает территорию 37 кв. км)⁷⁵.

В отношении размеров муниципального образования количественные ограничения, на первый взгляд, более уместны. Нижний и верхний пределы численности населения и площади территории муниципального образования производны от минимально и максимально возможных размеров территориального сообщества, которое можно было бы назвать местным. Этот диапазон в свою очередь определяется двумя подразумеваемыми свойствами такого сообщества:

– относительной обособленностью от других подобных сообществ (в числе прочего эта обособленность предполагает наличие собственных ресурсов и потребностей, а равно самостоятельных интересов);

– относительной компактностью места проживания, обеспечивающей единство интересов членов сообщества.

Однако упомянутые параметры (компактность, единство интересов, обособленность, местный характер сообщества) условны и поддаются многообразным трактовкам.

Поэтому однозначно ответить на вопрос, на каком территориальном уровне должно осуществляться местное самоуправление в России, невозможно. Из

⁷⁵ Конечно, в мире имеются примеры еще более компактных политико-территориальных образований. Так, на один субъект в составе Федеративных Штатов Микронезии приходится в среднем 175,5 кв. км и менее 30 тыс. жителей.

определения, сформулированного в ч. 3 ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», следуют лишь номинальные отличия местного самоуправления от государственной власти: оно выражается в решении вопросов местного значения населением непосредственно и через органы местного самоуправления. Под это тавтологическое определение в принципе может быть подведено (в зависимости от широты толкования прилагательного «местный», не расшифрованного в определении) не только управление муниципальными образованиями, но и, например, региональное государственное управление. Как многократно отмечалось в научных работах и на регулярно проводимых конференциях, круглых столах и прочих мероприятиях, явление, возникшее в результате реализации названного федерального закона, не является ни самоуправлением, ни (в определенных случаях) однозначно местным⁷⁶, а представляет собой механизм, довольно чуждый жителям той или иной местности.

Однако данная проблема имеет преимущественно политологический, социологический, социально-психологический характер, а ее сугубо юридическая оценка, выражаемая словами «не соответствует правовым нормам», «противоречит установленному порядку» и т. п., создает лишь ложное впечатление о возможности исправления ситуации правовыми средствами, путем «приведения в соответствие» и устранения противоречий. Возможно, не следует категорично утверждать, что «повсеместно... произошло фактическое сращение местной власти, органов федеральной власти, присутствующих там прокуратуры, налоговой инспекции, милиции и пр. Эти группы овладели собственностью на множестве территорий, создав... феодально-помещичью структуру»⁷⁷. В то же время приходится признать, что состояние дел в этой сфере во многих поселениях и надпоселенческих муниципальных образованиях настолько далеко от юридических конструкций, что ценность даже самых рациональных рассуждений о правовой политике в отношении местного самоуправления существенно девальвируется.

Если же представлять местное самоуправление в России как некий концептуальный идеал (предполагающий наличие инициативной местной

⁷⁶ Например, почти вся территория Ненецкого автономного округа (за исключением городского округа «Город Нарьян-Мар») охватывается единым муниципальным образованием — Заполярным муниципальным районом.

⁷⁷ Административно-территориальное устройство России и местное самоуправление. Круглый стол // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 1. С. 123.

общественности, готовой ответственно и с уважением к праву заниматься решением местных вопросов за счет средств местного сообщества, отсутствие склонности должностных лиц к формированию «послушных» муниципалитетов, отсутствие коррупционного воздействия на фактическое положение институтов местного самоуправления, отсутствие влияния криминалитета на жителей и на институты самоуправления), то основные территориальные единицы последнего, по всей видимости, должны быть связаны с постоянными ареалами компактного проживания, то есть с населенными пунктами и их агломерациями. Им нельзя отказывать в предоставлении правосубъектности (если, конечно, связанные с организационным выражением правосубъектности расходы будет нести само местное сообщество). Соответственно, лишение территориальной единицы статуса муниципального образования должно допускаться лишь в добровольном порядке (либо — в исключительных случаях — под давлением требований общего блага). Это не исключает внешнего стимулирования укрупнения муниципалитетов, но по возможности оно не должно носить характер навязывания. Например, в Финляндии довольно эффективна практика государственного дотирования слияния коммун⁷⁸. Причем существует альтернатива полному объединению муниципалитетов — формирование (или расширение компетенции существующих) межмуниципальных органов, оказывающих услуги населению⁷⁹.

В перспективе, вероятно, можно ожидать синхронного воздействия на развитие системы муниципальных образований и иных субрегиональных территориальных единиц разнонаправленных тенденций:

– к концентрации институтов, предоставляющих публичные услуги (и к сокращению числа центров их предоставления, компенсируемому развитием транспортной инфраструктуры и ростом числа услуг, оказание которых не требует личного контакта представителя муниципального или подобного органа с гражданами и представителями юридических лиц);

⁷⁸ См.: *Майойнен К.* История изменений территориальной организации местного самоуправления в Финляндии // *Объединение муниципальных образований: опыт Финляндии и основы российского законодательства* / под общ. ред. В. Скоробогатова, И. Макарова; пер. с финского Е. Богданова. СПб., 2011. С. 15; *Саллинен С.* Юридические основы объединения муниципальных образований в Финляндии // Там же. С. 31–35.

⁷⁹ См.: *Лухтала А.* Перспективы объединения муниципальных образований и оказания государственной поддержки // Там же. С. 65; *Колехмайнен А.* Некоторые итоги: «Новый муниципалитет-2017» // Там же. С. 80–81.

– к пространственному рассредоточению институтов, предоставляющих публичные услуги, оказание которых требует личного контакта (или к проведению выездных «сессий» предоставления таких услуг);

– к диверсификации таких институтов и к формированию округов предоставления каждой услуги в зависимости от фактических потребностей ее потребителей (в целях сокращения организационных издержек), а следовательно, к несовпадению округов предоставления разных услуг;

– к созданию многофункциональных центров предоставления услуг (в целях повышения удобства для получателей услуг) и, как следствие, к совпадению округов предоставления разных услуг.

Учитывая многообразие практических условий нашей страны, вряд ли следует рассчитывать на действенность некой единой схемы формирования муниципальных образований. Такая система может быть создана, что подтверждает опыт реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Но осмысленность подобной унификации вряд ли можно считать доказуемой. Представляется, что в целом федеральное законодательство о местном самоуправлении, и в особенности в части его территориальной организации, должно быть более диспозитивным, позволяющим варьировать систему муниципальных образований (например, число его уровней) в зависимости от пожеланий жителей и от фактических потребностей в муниципальных услугах⁸⁰.

Несмотря на отмеченные выше обстоятельства, вполне возможно построить логическую модель, в рамках которой коллизии между мнениями о желательности или нежелательности учета разных факторов (национального состава, исторических

⁸⁰ В связи с этим, вероятно, раньше или позже можно будет отказаться от закрепленного в названном федеральном законе критерия пешеходной или транспортной доступности до административного центра и обратно в течение рабочего дня. Данный критерий отражает архаичность системы выполнения муниципальных функций и оказания муниципальных услуг, а также уровень представлений о желательной организации местного самоуправления, консервативность психологических установок (традицию личного присутствия при подаче и получении документов). Сделать критерий оперативной физической доступности административного центра муниципального образования излишним технологически вполне возможно. Хотя, как было сказано выше, местное самоуправление принято ассоциировать с компактностью ареалов проживания, самоуправленческий характер муниципального уровня территориального устройства в принципе не накладывает жестких ограничений на размер и конфигурацию территории муниципалитетов. Очевидно, что с развитием транспорта и средств связи восприятие пространства и ощущение соседства меняются. При установлении границ муниципальных образований неизменным можно считать лишь качественный фактор — осознание общности местных интересов жителями в сочетании с их готовностью совместно участвовать в управлении местными делами (но в разные исторические периоды и в разных регионах эта общность может охватывать от десятков до миллионов человек).

традиций, географической конфигурации, хозяйственной однородности и др.) при создании территориальных единиц будут лишены оснований.

Попытки примирить различные подходы к структурированию государственной территории предпринимались и ранее, однако они сводились к выводу о полезности комплексного учета множества факторов⁸¹. Такое заключение, безусловно, имеет право на существование, но изложенные выше причины заставляют усомниться в его научной обоснованности и практической ценности. Более логичным представляется утверждать, не что ни один из мыслимых материальных параметров не имеет самостоятельного значения, а что их учет сам по себе не влияет на решение приписываемых территориальному устройству задач (таких, как обеспечение эффективного экономического развития, управляемости или сглаживание межнациональных противоречий) — ни по отдельности, ни в любых комбинациях. Равно и неотражение в территориальном устройстве тех или иных фактических характеристик — как по отдельности, так и в комплексе, — само по себе не свидетельствует ни о наличии, ни об отсутствии проблем и потребности в проведении реформ.

Действительными же и при этом универсальными фактическими обстоятельствами, которые не должны игнорироваться в территориальном устройстве, с юридической точки зрения, должны являться: коллективное сознание лиц, проживающих в данной местности, их региональная самоидентификация, региональные и общенациональные интересы, находящие выражение в волеизъявлениях надлежащих субъектов. Круг факторов, формирующих общественное сознание, региональную самоидентификацию, интересы, чрезвычайно обширен и крайне индивидуален в каждом практическом случае. Такими факторами могут служить и национальный состав населения, и конфессиональная обособленность, и языковая специфика, и наличие традиций самоуправления, и особое географическое положение, и экономический потенциал, и многое другое. При этом следует иметь в виду, что ни один фактор не вызывает с необходимостью (ни будучи взятым в отрыве от других, ни в совокупности с другими факторами) появления устойчивой территориальной общности, объединенной общими целями или интересами и готовой к самостоятельному осуществлению функций публичной власти.

Таким образом, все факторы, за учет которых ратуют представители экономической, географической науки, а в последние годы — и часть юристов —

⁸¹ См., например: Добрынин Н.М. Новый федерализм: Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск, 2003. С. 91–92.

отражаются на фактическом территориальном устройстве государства. Однако логика их взаимосвязи с числом и конфигурацией территориальных образований должна являться принципиально иной в сравнении с обыкновенно предлагаемыми подходами, предполагающими проведение границ территориальных образований по границам хозяйственных районов, по естественным рубежам (рекам, горным цепям и т. п.) или по иным параметрам, ассоциируемым авторами с экономикой.

Во многих случаях учет естественно сложившихся фактических обстоятельств при создании территориальных единиц необходим и неизбежен (в первую очередь это относится к территориальным единицам, пространственно соответствующим населенным пунктам, а также к территориям, обособленным посредством природных или географических барьеров). Следовательно, и изменение этих обстоятельств может и должно сказываться на изменении числа и границ территориальных единиц. Например, к изменению числа и конфигурации муниципальных образований закономерно приводит миграция населения. Причем на территориальной структуре местного самоуправления сказывается даже суточная миграция: так, если жители одного населенного пункта преимущественно работают в другом населенном пункте и являются потребителями муниципальных услуг в обоих населенных пунктах, то формирование из них (или сохранение в них) отдельных муниципалитетов будет подразумевать значительное фактическое финансирование обязательств одного муниципалитета из бюджета другого (оказание муниципальных услуг жителям других муниципалитетов происходит почти повсеместно, но по достижении определенных значений и стабильности это обстоятельство служит аргументом в пользу объединения муниципалитетов).

Но за редкими исключениями (примером такого исключения может являться островное положение местности и ее значительная удаленность от континентальной суши) такого рода факторы непригодны для категоричных выводов. Любая интерпретация того, как данные факторы должны отразиться на конфигурации территориальных единиц, будет крайне спорной и с научной, и с практической точек зрения. В то же время все эти факторы, преломляясь в сознании лиц, участвующих в правовом регулировании могут косвенно проявляться в решениях об учреждении и упразднении территориальных единиц, о проведении и корректировке границ между ними и пр.

Вышесказанное не отвергает ни необходимости территориального планирования и существования системы публичных органов, отвечающих за

территориальное развитие, ни полезности социально-экономического районирования для теоретических и практических нужд. Но, даже признавая эти обстоятельства и не оспаривая качества научной основы социально-экономического районирования, все же представляется возможным усомниться в наличии потребности в совмещении территорий субъектов федерации или иных подобных единиц с районами реализации программ социально-экономического развития (даже долгосрочных).

Идеи о целесообразности такого совмещения чаще высказываются представителями неправовых отраслей знания⁸², но набирают популярность и в среде юристов. Например, А.А. Муравьев полагает, что «в основу сложившейся окружной структуры федерального управления целесообразно заложить систему экономического районирования страны с учетом возможностей ее дальнейшего совершенствования и критериев административной управляемости экономическими и политическими процессами»⁸³. А.В. Зиновьев из утверждения о том, что «политические и экономические проблемы Российской Федерации слиты воедино», делает вывод: «Россия должна состоять из однопорядковых субъектов — республик», причем «с этой целью необходимо предоставить право ныне существующим республикам, краям и областям, городам федерального значения объединяться в новые республики с тем расчетом, чтобы они составляли единый территориальный промышленно-финансовый комплекс»⁸⁴.

Ошибочность подобных идей объясняется следующими соображениями, основанными на юридической логике и на общих правилах формальной логики.

1) В современных условиях социально-экономическое районирование весьма условно и приблизительно, а границы социально-экономических районов слишком динамичны, чтобы связывать с ними границы политико-территориальных и административно-территориальных образований. Такие параметры социально-экономического районирования советского периода, как тяготение к определенным производственным центрам, хозяйственная цельность и территориальная специализация, все менее пригодны для формулирования уверенных выводов. В условиях рыночной (или квазирыночной) экономики, когда большинство

⁸² В качестве примера можно привести мнение В.В. Кистанова о том, что формированием регионов, которые представляли бы собой «одновременно... единицы государственно-территориального управления и экономические районы (или их подрайоны)... обеспечивается единство административного и экономического районирования, т. е. объективный, научный подход к формированию территориально-организационной системы» (Кистанов В.В. Достаточно 20–28 губерний. К реформе государственно-территориального устройства // Российская Федерация сегодня. 2002. № 20. С. 48).

⁸³ Муравьев А.А. Указ. соч. С. 43.

⁸⁴ Зиновьев А.В. Концепция радикальной реформы федеративного устройства России // Правоведение. 2002. № 6 (245). С. 66.

хозяйствующих субъектов не связано централизованными указаниями и принимает решения по собственному усмотрению, тяготение, хозяйственная цельность и специализация становятся все менее устойчивыми явлениями.

2) Территориальным планированием и территориальным развитием, конечно, должны заниматься все уровни публичной власти. Весьма желательно и «межуровневое» согласование политики территориального развития. Но носитель публичной власти любого территориального уровня, очевидно, может отвечать за территориальное планирование и территориальное развитие лишь в пределах своей предметной и пространственной компетенции. В этих целях он осуществляет социально-экономическое планирование, программирование, районирование и пр. При реализации любых собственных функций органы каждого территориального уровня имеют возможность самостоятельно структурировать пространство их компетенции, не следуя уже существующему политико-территориальному устройству, административно-территориальному устройству, территориальной организации местного самоуправления и пр. В противном случае следовало бы признать, например, что каждый федеральный орган должен сформировать территориальные органы во всех субъектах РФ. Но это совсем не так: существуют федеральные округа, военные округа, судебные округа, бассейновые округа, несовпадение которых с субъектами РФ у специалистов не вызывает возражений. Почему исключение должно (по мнению множества авторов) делаться для социально-экономических районов — неясно. Субъект РФ может участвовать в реализации федеральных программ территориального развития, но считать его элементарной единицей реализации федеральной политики территориального развития просто нелепо. Следуя этой логике, для создания инновационного центра «Сколково» или развития города Сочи как горноклиматического курорта требовалось бы предварительное создание новых субъектов РФ.

3) Субъект федеративного государства, политико-территориальное образование в составе регионалистского или унитарного государства являются округами осуществления прежде всего собственной компетенции. Социально-экономические районы же, выделяемые на общегосударственном уровне, суть компетенционные округа общегосударственных же органов. Поэтому, например, привязка конфигурации субъектов РФ к социально-экономическим районам страны методологически не вполне осмыслена (хотя, конечно, нельзя категорично утверждать, что при определенном стечении обстоятельств, связанных с расстановкой

политических, бюрократических, личных и даже криминальных интересов, такая привязка не будет способствовать достижению поставленных целей).

Это же относится к муниципальным образованиям. По определению они в первую очередь должны являться округами осуществления местного самоуправления (пусть при этом муниципальные органы и реализуют также полномочия, переданные им региональными и федеральными органами). Субъект РФ же выступает в качестве и автора плана своего территориального развития, и его администратора. Удобство реализации функций государственного (регионального) управления должно достигаться посредством самостоятельного структурирования органами государственной власти того или иного субъекта РФ вверенной им территории, а не за счет перекраивания границ муниципальных образований, конфигурация которых в идеальном (или идеализированном) случае должна отвечать потребностям местного населения в решении вопросов местного значения. Как и субъекты РФ по отношению к федеральным программам, муниципальные образования могут выступать «агентами» реализации региональных программ территориального развития. Но субъект РФ планирует и осуществляет мероприятия по развитию своей территории самостоятельно и за счет средств своего бюджета, по своему усмотрению определяя объекты приложения инвестиционных усилий, и к пространственному совпадению этих объектов с муниципальными образованиями совсем не нужно стремиться.

Таким образом, каждый субъект РФ, каждое муниципальное образование являются субъектами принятия решений о структурировании собственной территории в целях реализации собственных планов территориального развития. Выступать в качестве объектов территориального развития, запланированного на вышестоящем уровне публичного управления, им совершенно не обязательно. Реализация планов общегосударственного и регионального территориального развития относится к компетенции органов государственной власти соответственно Российской Федерации и ее субъектов. Следовательно, мероприятия по осуществлению территориального развития должны проводиться территориальными органами соответственно федеральных и региональных органов государственной власти. Поэтому конфигурация соответственно субъектов РФ и муниципальных образований не является препятствием для такого развития.

Более того, представляются логически уязвимыми идеи не только о приведении политико-территориального и административно-территориального устройства в соответствие с системой социально-экономических районов, но и

представления о последних как о единицах приложения политики территориального развития. В обоснование сомнений по данному вопросу могут быть названы следующие доводы.

1) Планирование и реализация такой политики осуществляется не столько в отношении цельных районов, сколько внутри каждого района как сложного и неоднородного образования. Из этого вытекает парадоксальное на первый взгляд, но вполне логичное умозаключение: система сложившихся социально-экономических районов (как округов, выделенных на основе показателей хозяйственной специализации территории, прочности хозяйственных связей и пр.) и система регионов, служащих пространственными сферами деятельности органов, осуществляющих территориальное планирование и проводящих политику территориального развития, могут иметь совершенно различную конфигурацию. Иначе говоря, округа осуществления социально-экономической политики (округа деятельности плановых органов и органов исполнительной власти) не суть социально-экономические районы. Этим округам совершенно не требуются такие качества, как хозяйственная цельность и однородность. Их совпадение с социально-экономическими ареалами уместно лишь в некоторых случаях, в других же оно окажется бесполезным или будет препятствовать осуществлению указанными органами их функций.

2) Округ социально-экономического планирования и администрирования при этом может совпадать с перспективным (планируемым) социально-экономическим районом. Однако связь округа социально-экономического планирования и администрирования с (существующим или перспективным) пространственным размещением производительных сил, территориальной структурой хозяйствования, территориальной системой расселения не должна являться строгой: округ должен быть сконфигурирован таким образом, чтобы, во-первых, развиваемые территориальные комплексы оказывались внутри него, а во-вторых, число таких комплексов и сложность поставленных задач соответствовали административным возможностям окружных органов. Следовательно:

- границы таких округов могут быть проведены многообразными способами без ущерба для результативности деятельности указанных органов;
- такие округа в зависимости от задач, поставленных перед указанными органами, могут формироваться как на длительный, так и на весьма непродолжительный срок;
- такие округа могут быть совершенно несоразмерными по площади территории, численности населения, финансовому, хозяйственному, кадровому

потенциалу⁸⁵ (вернее, для целей территориального развития их размерность определяется исходя не из этих показателей, а из числа и сложности одновременно реализуемых мероприятий);

– такие округа могут пространственно накладываться друг на друга;

– в пределах таких округов совершенно необязательно должны в перспективе сформироваться социально-экономические районы.

При этом, естественно, далеко не каждый замысел, связанный с территориальным развитием, должен сопровождаться формальным выделением округа территориального развития. Это относится как к частным, так и к наиболее масштабным и комплексным инициативам. Например, для развития внутрироссийского авиационного сообщения не нужно создавать специальные регионы по числу конструируемых и реконструируемых аэропортовых комплексов: если планирование и администрирование территориального развития будет поручено общегосударственным органам, то в качестве округа территориального развития, по сути, должна будет выступить страна в целом.

3) Предназначение округа социально-экономического планирования и администрирования территориального развития может заключаться не только в стимулировании хозяйственной деятельности, но и в ее сдерживании. Планирование территориального развития, реализация программ территориального развития необязательно должны быть ориентированы на повышение степени хозяйственной освоенности территории, рост ВВП, повышение числа прибыльных предприятий, развитие дорожной сети и т. п. Общегосударственный план территориального развития может предусматривать (а на практике — почти неизбежно должен предусматривать) перераспределение промышленного, научного, кадрового потенциала между регионами, региональный план — аналогичное перераспределение на внутрорегиональном уровне. В планы и программы территориального развития в современном государстве может (или должно) быть заложено расширение природоохранных зон и сокращение хозяйственной деятельности в соответствующих местностях.

Безусловно, макроэкономическая целесообразность может и должна приниматься во внимание при изменении территориального устройства государства (но не совсем в том значении, которое придается ей большинством авторов).

⁸⁵ Так, рядом с округом с развитой промышленностью, сельским хозяйством, инфраструктурой может находиться округ, составленный из неосвоенных территорий (и предназначенный для очерчивания пространственного охвата деятельности органов, осуществляющих планирование освоения этих территорий, распределение финансовых средств, контроль за их целевым использованием).

Территориальную структуру экономико-социального пространства государства не следует рассматривать как готовую основу для политико-территориального и административно-территориального устройства. В особенности это неуместно в условиях невероятной мобильности современного размещения экономики: то, что сегодня есть территория бурной «нефтегазовой» жизни, завтра может стать зоной депрессии, а то, что сегодня есть зона хозяйственного застоя, завтра может стать местоположением рыночно востребованных производств.

Хозяйственные ареалы формируются во многом уже в рамках и в результате властно-управленческого деления. Публичная власть в рамках каждого конкретного территориального образования стимулирует и организует тем или иным образом и в той или иной мере развитие хозяйственных связей между субъектами экономической деятельности, систему расселения, социальную инфраструктуру. Из этого следует вывод о принципиальной несостоятельности предложений привести «политико-территориальные границы... в соответствие с естественными природно-экономическими границами данного региона»⁸⁶. Такого рода идеи переворачивают концепцию социально-экономического районирования. Еще юристами советского времени отмечалось, что «на практике в отличие от политико-территориальных границ социально-экономические границы предстают не в виде четкой линии, а более или менее широкой полосы взаимного проникновения и взаимодействия смежных районов... Проблему сочетания экономического и административного районирования можно обоснованно решить только при условии их рассмотрения в неразрывной связи с проблемами перспективного размещения производительных сил страны и территориальной организации государства»⁸⁷. Даже в ходе административно-территориальной реформы в СССР 1923–1930 годов — вопреки расхожему мнению — происходило не административно-территориальное переустройство в соответствии со сложившимися хозяйственными регионами, а проектирование системы перспективных экономических районов, которые только предстояло сформировать в рамках укрупненных административно-территориальных единиц — краев и областей.

Смысл учета экономической целесообразности и при административно-командной, и при рыночной системе хозяйствования состоит, таким образом, не в проведении устойчивых административных границ по зыбким границам ареалов

⁸⁶ Воронин А.А. Территориальная организация государства: Теоретический и исторический аспекты. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2003. С. 18–19.

⁸⁷ Транин А.А. Административно-территориальная организация капиталистического государства / отв. ред. Г.В. Барабашев. М., 1984. С. 46.

хозяйственной жизни, а в совершенно ином: в том, чтобы, сгруппировав те или иные территориальные хозяйственные комплексы в одном управленческом ареале, создать новые стимулы для формирования в его пределах более устойчиво-благоприятной социально-экономической среды. Однако необходимо еще раз подчеркнуть, что данные вопросы при всей их значимости должны заботить прежде всего политиков, экономистов, управленцев, а не юристов. Несмотря на стремление многих специалистов вписать проблематику экономической и иной целесообразности в юридический анализ территориального устройства, результаты такого совмещения неизменно оказываются сомнительными с точки зрения теоретической корректности и практической применимости.

Список литературы:

1. Глигич-Золотарева М.В. Теория и практика федерализма: системный подход / научный редактор Н.М. Добрынин. Новосибирск, 2009.
2. Кокотов А.Н. Об идеальной и реальной формах государственного устройства России // Российский юридический журнал. 1995. № 3.
3. Транин А.А. Административно-территориальная организация капиталистического государства / отв. ред. Г.В. Барабашев. М., 1984. С. 46.
4. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998.
5. Хабриева Т.Я. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. М., 2010.
6. The Works of Jeremy Bentham. Vol. IX. Edinburgh, 1843. P. 149.

Статья выполнена с использованием справочной правовой системы
КонсультантПлюс