

*Регион: экономика и социология, 2010, № 1, с. 5–21*

## **ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВА И ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО ГОСУДАРСТВА**

**В.Н. Лексин**

*Институт системного анализа РАН*

### **Аннотация**

Показан волнообразный ход изменения территориального устройства России под воздействием властно-управленческих факторов. Уточнен ряд дефиниций и сформулированы основные методические требования к обоснованию соответствующих решений.

**Ключевые слова:** территориальная организация общества, территориальное устройство государства, единицы территориального деления

### **Abstract**

The paper shows a wave-like change in the Russian territorial structure occurred under the influence of governance factors; presents a number of detailed definitions; and formulates the basic methodical requirements to be met in decision-making processes.

**Keywords:** spatial structure of the society, territorial structure of the state, units of the territorial structure

### **ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ**

Территориальная структура государств и регионов – не главный, но постоянный предмет профессионального интереса ученых и политиков. В трудах историков хронологически описаны как серьезные,

так и незначительные изменения в территориальном устройстве мира, отдельных государств и их регионов. Составленные статистиками и картографами справочники административно-территориального деления и карты наглядно демонстрируют огромные различия в потенциале равностатусных единиц территориального деления и прихотливость или, наоборот, нарочитую геометричность государственных, межрегиональных и межмуниципальных границ. Географы фиксируют статику и динамику членения пространства по самым различным основаниям – от физико-географических до электоральных. Теоретики права изучают юридические начала разграничения территорий и установления их статуса. Исследователи государственного и муниципального управления предлагают различные версии принципов территориальной децентрализации власти. Политики чаще всего озабочены разрешением проблем на тех конкретных территориях, которые по тем или иным поводам попали в центр их интересов. И так далее.

В последние годы проблематика территориального деления государств и регионов затрагивалась многими исследователями, но среди тех, кто сделал ее предметом специального рассмотрения, я хотел бы назвать имена А.А. Адамеску, В.Л. Бабурина, П.Я. Бакланова, Е.М. Бухвальда, С.Д. Валентя, Л.Б. Вардомского, М.Я. Гохберга, А.Г. Гранберга, В.В. Кистанова, В.А. Колосова, Г.М. Лаппо, Н.С. Мироненко, П.А. Минакира, Е.Н. Перцика, Б.Б. Родомана, В.Е. Селиверстова, Л.В. Смирнягина, А.С. Соломаткина, С.А. Тархова, Ю.А. Тихомирова, А.И. Трейвиша, Р.Ф. Туровского и Б.М. Штульберга. Эту проблематику исследовали и многочисленные ученые советской поры, и среди них в первую очередь надо вспомнить Э.Б. Алаева и Б.С. Хорева.

Мое обращение к вопросам территориального устройства государства в настоящей статье обусловлено как давним интересом к этой теме, так и участием в качестве координатора одного из проектов в составе Программы фундаментальных исследований Президиума РАН «Фундаментальные проблемы пространственного развития: междисциплинарный синтез».

Все известное о территориальном устройстве государств убеждает в том, что это устройство одновременно консервативно и динамично

но, причем изменения состава его элементов, а также границ между ними происходят под воздействием множества факторов. Такие изменения осуществляются как скачкообразно (например, при одновременном введении новой сетки муниципальных образований на всей территории страны), так и в виде разновременных и не связанных друг с другом локальных преобразований. Кардинальные изменения территориального устройства государств крайне редки и связаны, как правило, с существенными преобразованиями политического строя или с проведением общегосударственных реформ. К сожалению, в постсоветской России ни одна из практически осуществленных новаций в территориальном устройстве страны не была результатом научно обоснованных предложений, а уже принятые решения ни разу не оценивались на надежном эмпирическом материале. Чаще всего указанные новации объясняли «политической необходимостью» или иными причинами конъюнктурно-политического характера, «трудностями управления» и т.п. И вина за это лежит только на тех, кто принимал соответствующие решения, не обращаясь к научному сообществу.

Научное обоснование совершенствования территориального устройства государства исключительно сложно, поскольку для этого требуется корректное соединение современных представлений о государственном устройстве, существующих в теории государства и теории организации управления, в политологии и общественной географии, в институциональной экономике и ряде других научных дисциплин, с использованием современной методологии диагностики сложных социально-экономических систем и пространственно распределенных объектов. В то же время проведение такого междисциплинарного исследования представляется оправданным не только в научном, но и в практическом отношении в силу того, что недостаточно обоснованные решения по изменению территориального устройства могут иметь долговременные негативные последствия, причем возвращение измененного территориального устройства в исходное состояние может породить ряд дополнительных конфликтных ситуаций.

Следует отметить, что территориальное устройство России изменялось неоднократно и весьма радикально, причем укрупнения и разукрупнения единиц территориального деления последовательно сме-

няли друг друга. Так, создание восьми огромных губерний в ходе первой петровской реформы было скорректировано в ходе второй петровской реформы образованием новых губерний с их делением на 45 провинций (а последних – на дистрикты). Дальнейшее разукрупнение губерний, ликвидация провинций, появление наместничеств, выделение уездов и, в ряде случаев, областей в ходе екатерининской реформы сменились укрупнением «екатерининских» единиц территориального деления при Павле I. Затем последовали восстановление «екатерининского» деления и появление новых губерний при Александре I и создание многосоставного (губернии, области, области на правах губерний, генерал-губернаторства, наместничества, уезды и волости) во второй половине XIX и начале XX в. Все это было решительно изменено в ходе создания принципиально новых единиц территориального деления (республики, автономии) и разукрупнения дореволюционных единиц в первые годы советской власти (1918–1922 гг.). После этого последовало очередное укрупнение ранее образованных единиц территориального деления, были упразднены губернии, уезды и волости с появлением только областей, краев и национальных автономий, а также были предприняты попытки соединения принципов экономического и административного районирования (1923–1929 гг.), что сменилось очередным разукрупнением ранее созданных единиц территориального деления (1930–1954 гг.). Восстановление ряда ранее ликвидированных (так называемых «репрессированных») автономий, еще одна (кратковременная) попытка соединения (в форме совнархозов) принципов экономического и административного районирования и последовавший за этим период относительной стабильности территориального устройства государства (1955–1989 гг.) сменились постперестроечным повышением статуса национальных автономий, появлением самостоятельных округов на территориях областей и краев и анклава (Калининградская область) с заменой сети территорий низового государственного управления на сеть муниципальных образований (1990–1999 гг.). Новейший период (2000–2008 гг.) охарактеризовался созданием федеральных округов, образованием новых субъектов Российской Федерации с прекращением функциониро-

вания нескольких автономных округов и формированием новой сети территорий местного самоуправления.

Анализ вышеуказанных радикальных и ряда эволюционных преобразований территориального устройства России приводит к выводу о том, что эти перемены всегда были нормативно зафиксированным результатом административных решений, принятых с учетом национально-этнических, природно-климатических, географических, экономических, ресурсных, внутри- и внешнеполитических факторов при бесспорном доминировании требования более рациональной (с позиций «текущего момента») реализации регулятивно-управленческих функций центральных, региональных и местных органов власти. Территориальное деление России было и неизменно оставалось сеткой ареалов центральной и территориально опосредованной власти.

## **ПРЕДМЕТ ИССЛЕДОВАНИЯ И ОСНОВНЫЕ ДЕФИНИЦИИ**

Анализ источников по вопросам территориального устройства России показал, что наименее доступными для изучения были как *действительные поводы* (предпосылки) принятия тех или иных решений, так и *оценки фактических последствий* их реализации. В связи с этим была предпринята попытка междисциплинарной структуризации предметного поля исследования состояния и трансформаций территориального устройства современной России с выделением в качестве наиболее значимых следующих блоков исследовательских задач.

### ***1. Исследование предпосылок преобразований территориального устройства.***

1.1. Качественные изменения политического, экономического, социального и правового пространства, а также внешнеполитических и внешнеэкономических условий функционирования государства и его регионов.

1.2. Изменения баланса централизации и территориальной децентрализации власти; перераспределение функций, ответственности, компетенций и ресурсов регулятивно-управленческой деятельности органов власти между уровнями ее территориальной организации.

1.3. Доказанная невозможность выполнения конституционных обязательств государства, осуществления инвестиционных и иных проектов, ведения хозяйственной деятельности из-за существующего территориального устройства и наличия границ между единицами территориального деления.

**2. Исследование результатов преобразований территориального устройства.**

2.1. Изменение социально-экономических параметров и качественного состояния территорий (стабилизация, появление, снижение или усиление депрессивности, проявления регионального или национального сепаратизма и т.п.) в результате преобразований территориального устройства.

2.2. Политические, экономические, социальные, бюджетные и управленческие последствия изменения числа и статуса единиц территориального деления, а также границ между ними.

2.3. Оценка затрат на реализацию конкретных преобразований территориального устройства.

**3. Исследование предпосылок и результатов выделения территорий, не совпадающих с сеткой регионального административно-территориального устройства.**

3.1. Федеральные и управленческие (внутрирегиональные) округа.

3.2. Различные типы особых экономических зон, закрытые административно-территориальные образования, зоны реализации крупных проектов, приграничные территории и территории с особым режимом природопользования.

3.3. Существующие и предполагаемые функционально-отраслевые округа (судебные, школьные и др.).

Предлагаемая структура исследований состояния и трансформаций территориального устройства России не идеальна, но, по моему мнению, она могла бы существенно дополнить перечень традиционно рассматриваемых вопросов и сделать конечные результаты этих исследований более доказательными.

При исследовании вышеуказанных вопросов территориального устройства государства следует считать наиболее общей, концепту-

ально значимой и в то же время неоправданно мало используемой дефиницией территориальную организацию общества. Это понятие отражает присущий конкретному историческому периоду результат разнонаправленных процессов размещения людей и объектов их жизнедеятельности по определенной территории в соответствии с объективными предпосылками (природно-ресурсного, инфраструктурного и тому подобного характера) и субъективными коллективными и индивидуальными предпочтениями конкретных точек (зон) размещения под воздействием не только указанных предпосылок, но также предпочтений и ограничений, накладываемых общими и местными правовыми установлениями, традициями и обычаями. Можно полагать, что основные причины изменения территориального устройства государств коренятся в механическом наложении друг на друга формирующейся новой и продолжающей функционировать прежней территориальной организации общества. Чаще всего это проявляется в несовпадающей динамике размещения функционально связанных видов экономической деятельности, в их разбалансированности друг с другом, с их ресурсной базой, а также с системой расселения. Все это в значительной степени присуще постсоветской России.

Вероятно, качество территориальной организации общества следует считать одной из важнейших системных характеристик состояния социальной, экономической и политической жизни страны и степени совершенства (или неразвитости) государственного устройства. Это качество определяют адекватное политической ситуации соотношение централизации и территориальной децентрализации государственной и местной власти, рациональность и согласованность размещения экономических объектов и системы расселения, достаточность инфраструктурных объектов и коммуникаций. Критериями качества территориальной организации общества можно считать пороговые значения территориальной дифференциации уровня и качества жизни, фактические возможности свободного выбора мест проживания и работы, параметры внутренней целостности государства и отсутствие меж- и внутрирегиональных барьеров.

В ряд рассматриваемых дефиниций полезно вернуть понятие **таксонов** как обобщенных типов участков территории, выделенных

по практически любым признакам, избранным в соответствии с целями исследований. Естественно, что с уменьшением масштаба таксонов возрастает их внутренняя однородность, и это обстоятельство имеет самое непосредственное отношение к принятию решений о размерах единиц территориального деления и об их укрупнении. Таксоны – категория исследовательская, их число, типы и пространственная конфигурация зависят исключительно от целей исследования. Можно полагать, что объектность географии, региональной экономики и любой другой науки о пространственно опосредованных явлениях, процессах и закономерностях функционирования природы и общества в значительной степени определяется исходным таксонированием, которое состоит в делении территории на связанные тем или иным признаком или иерархически соподчиненные участки, для чего необходимы выделение этих признаков, составление типологии и перечня таксонов, а также их разграничивание (делимитация).

Следующим классификационным действием территориального членения целесообразно считать районирование, в ходе которого выделяются таксоны, характеризующиеся соединением выраженной специфичности (наличия классификационного или типологического признака) с внутренней (часто – генетически обусловленной) связанностью образующих таксон природных или созданных элементов. На этой основе формируется сеть равно- или разностатусных, а также иерархически соподчиненных районов – относительно целостных и типологически определенных компонентов пространственных систем<sup>1</sup>.

В процессе районирования целесообразно выделять

- **административные районы** – единицы административно-территориального деления во многих странах мира, выделенные в соответствии с принципами территориальной организации власти;
- **экономические районы** – условно выделенные по признакам экономической специализации, природно-ресурсного потенци-

---

<sup>1</sup> Разработку научных обоснований (принципов, методов, информационного обеспечения и т.п.) этого процесса по предложению Б.Б. Родомана принято называть районистикой.



ала и внутрирайонной хозяйственной и инфраструктурной связности территориально целостные крупные территории, часто состоящие из нескольких административных районов<sup>2</sup>;

- **районы развития** – экономические районы, опережающие другие по темпам роста экономических показателей;
- **районы** (подрайоны) **тяготения**, характеризующиеся наиболее тесными связями с другими территориями экономических районов;
- **районы узловые**, или нодальные, – концентрирующие или перераспределяющие потенциал экономических районов и соответствующие материальные, финансовые и информационные потоки, а также ареалы деятельности почтовых отделений, школ, медицинских центров и т.п.;
- **хинтерланды** – периферийные части узловых районов, экономически тяготеющие к их центру;
- **физико-географические районы** – низовые таксономические единицы физико-географического районирования, характеризующиеся общностью некоторых природно-климатических признаков и часто оконтуренные естественными природными границами (реки, горные хребты и т.п.).

Основной дефинициальный ряд исследования и регулирования собственно территориального устройства государства должны составлять понятия «территориальные деления», «территориальное устройство», «политико-территориальные и административно-государственные единицы», «политико- и административно-территориальное устройство государства».

В предлагаемой концепции исследования территориального устройства государства территориальные деления (единицы территориального деления) понимаются как ареалы полномочий (компетенций, ответственности) органов власти или пространственно реализуемых

---

<sup>2</sup> Для различных целей выделяют такие разновидности экономических районов, как промышленные (и старопромышленные), сельскохозяйственные и т.п., которые в отличие от собственно экономических пространственно целостных районов могут быть пространственно разобщенными (мозаичными).

социальных, корпоративно-хозяйственных, природоохранных и иных функций. В зависимости от субъекта указанного ареалообразования единицы территориального деления могут иметь характер политико- и административно-территориальных единиц, функционально-отраслевых округов, различных зон и т.п., причем ареалы этих единиц в ряде случаев могут частично или полностью накладываться друг на друга, создавая в зонах их наложения специфические регулятивно-правовые ситуации. К числу таких единиц в 2009 г. относились территории семи федеральных округов, 10 судебных округов, около 2,5 тыс. судебных районов, ряд управленческих (внутриобластных) округов, заказников (заповедников и других природоохранных территорий), особых экономических зон и т.д. В связи с этим под территориальным устройством государства предлагается понимать совокупность всех расположенных на территории страны единиц территориального деления, зафиксированных в нормативно-правовых актах общегосударственного, регионального или местного уровня. В России это в первую очередь единицы политико- и административно-территориального деления, совокупность которых определяет политико- и административно-территориальное устройство государства.

*Политико-территориальные единицы* территориального деления суть зафиксированные в Конституции РФ и в федеральных законах ареалы государственной власти субъектов Российской Федерации. В 2009 г. это были территории 21 республики, девяти краев, 46 областей, двух городов федерального значения, одной автономной области и четырех автономных округов. *Административно-территориальные единицы* территориального деления суть установленные нормативно-правовыми актами субъектов Российской Федерации в соответствии с нормами федерального законодательства территории муниципальных образований различных типов. В 2009 г. к ним относились территории более 500 городских округов, около 1800 муниципальных районов, 1700 городских поселений, 20 тыс. сельских поселений и 200 внутригородских муниципальных образований городского федерального значения.

## МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ТРЕБОВАНИЯ

Практика новейших изменений территориального устройства России убеждает в том, что любые произошедшие и намечаемые перемены в территориальном устройстве государства должны иметь научное обоснование, включающее: а) исследование (анализ) состояния и предпосылок преобразований территориального устройства; б) сравнительный анализ предлагаемых решений; в) оценку прямых и сопряженных результатов принятых решений. Предметом научных обоснований (анализа, расчетов, оценок) должны стать все ранее перечисленные вопросы территориального устройства государства, причем этот перечень может быть дополнительно расширен в связи с особыми обстоятельствами, заключающимися, например, в появлении зон государственно-корпоративной ответственности на территории реализации крупных инвестиционных проектов, зон образования и ликвидации чрезвычайных ситуаций и т.п.

Исследование вопросов территориального устройства государства должно производиться систематически и не быть приуроченным только к периоду необсуждаемых решений относительно тотальных или частных преобразований этого устройства. При этом необходимо учитывать системный и межтерриториальный характер таких преобразований: управленческие, бюджетно-налоговые, хозяйственные, социальные, национально-этнические и другие последствия каждого локального преобразования территориального устройства государства прямо или косвенно сказываются на аналогичных аспектах деятельности соседних или (во многих случаях) далеко расположенных единиц территориального деления.

Исследование каждого вопроса территориального устройства государства должно учитывать также, что все территориальные деления создаются и функционируют с целью осуществления в их границах определенной регулятивной деятельности в соответствии с конкретными полномочиями и компетенциями тех или иных властных структур. На территории может осуществляться хозяйственная, природоохранный, научная, оборонительная, развлекательная, культурная, рекреационная, курортно-оздоровительная и другая деятельность, но

только появление нормативно установленной границы, очерчивающей ареал административного (властного) регулирования этой деятельности, может свидетельствовать о появлении той или иной единицы территориального деления. Поэтому пересмотр статуса, перечня или границ территориальных делений есть пересмотр статуса, перечня и ареала соответствующих органов власти и управления.

В связи с вышеуказанным системным следствием любых территориальных преобразований они должны быть детально аргументированы. Следует считать ненаучным использование таких часто употребляемых аргументов, как «регионов (муниципальных образований) слишком много», «нарушается норма управляемости», «границы между единицами территориального деления препятствуют реализации межтерриториальных инвестиционных проектов (межтерриториальному обмену)» и т.п. В современных условиях представляются малорезультативными попытки сближения сети административных территориальных делений с сеткой «экономических районов», хозяйственная специализация которых определяется независимыми субъектами рынка. Каждое предложение об изменении территориального устройства должно быть результатом конкретных многоаспектных оценок.

## **НЕОБХОДИМОСТЬ УЧЕТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОСНОВАНИЙ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА ГОСУДАРСТВА**

В связи с доминированием властно-управленческого подхода к установлению и преобразованию территориального устройства государства при исследовании соответствующих вопросов необходимо учитывать сложившиеся и намечаемые нормативно-правовые основания организации этого устройства.

Прежде всего следует принять как данность то обстоятельство, что территориальный состав Российской Федерации определен Конституцией РФ в ч. 1 ст. 65, содержащей перечень всех субъектов РФ, и в ч. 1 ст. 5, содержащей перечень видов субъектов РФ. Это накладывает

вает конституционные ограничения на изменения видовой структуры и, частично, числа субъектов РФ.

Следует учитывать также, что изменения в субъектном составе Российской Федерации возможны в трех основных вариантах, предусмотренных Конституцией РФ: а) изменение статуса субъекта РФ; б) принятие в Российскую Федерацию нового субъекта; в) образование в составе Российской Федерации нового субъекта. Изменения первого вида согласно ч. 5 ст. 66 Конституции РФ и изменения второго и третьего видов согласно ч. 2 ст. 65 Конституции РФ должны осуществляться в порядке, установленном федеральным конституционным законом. Как известно, изменения первого вида ни разу не проводились и порядок проведения таких изменений не установлен. Порядок проведения изменений второго и третьего видов предусмотрен Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», но до настоящего момента на его основе проводились только изменения третьего вида. На базе этого закона принято пять федеральных конституционных законов о конкретных изменениях в составе Российской Федерации, но ни один из них не имел развернутого содержательного обоснования и все они вызывали возражения со стороны юристов в связи с нечеткостью или двусмысленностью формулировок.

В правовом отношении весьма сложен вопрос закрепления и пересмотра территориального состава субъектов РФ. С одной стороны, существует административно-территориальное устройство субъекта РФ, устанавливаемое им самостоятельно (на основании ст. 73 Конституции РФ) для нужд территориальной организации государственного (регионального) управления, в частности для определения пространственных пределов компетенции территориальных подразделений региональных органов исполнительной власти, и для статистических целей. С другой стороны, имеется территориальная организация местного самоуправления в виде системы муниципальных образований. С административно-территориальным устройством эта система, как правило, совпадает частично, поскольку чаще всего административ-

но-территориальными единицами считаются районы и крупные города, а в ряде случаев административно-территориальная единица охватывает территории нескольких муниципальных образований.

Административно-территориальный состав субъекта РФ обычно закрепляется в его основном законе (уставе, конституции), где чаще содержится перечень административно-территориальных единиц «высшего уровня» (районов, городов и поселков республиканского, краевого, областного или окружного значения) и реже – только перечень видов административно-территориальных единиц. Иногда такой перечень заменяется отсылкой к региональному законодательству. В последнее время вопросы административно-территориального устройства субъектов РФ регулируются также положениями федеральных законодательных актов (например, в части создания в новообразованных субъектах РФ административно-территориальных единиц с особым статусом).

При исследовании и регулировании вопросов территориального устройства существен порядок изменений границ между субъектами РФ, которые в соответствии с ч. 3 ст. 67 Конституции РФ производятся с взаимного согласия заинтересованных субъектов РФ. Порядок заключения соглашений об изменениях границ между субъектами РФ определяется в их конституциях (уставах) и законах. Утверждение изменения границ между субъектами РФ согласно п. «а» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ относится к ведению Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, который в соответствии со своим регламентом должен осуществлять это в форме постановления.

Изменения в территориальном составе субъектов РФ осуществляются посредством принятия законов соответствующих субъектов РФ. В отношении административно-территориального устройства требования о законодательном оформлении таких изменений содержатся в конституциях (уставах) соответствующих субъектов РФ, в отношении муниципальных образований – в ст. 13 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». При этом «преобра-

зование муниципальных образований», под которым в названном законе понимаются объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения (в связи с наделением либо лишением его статуса городского округа), требует согласия населения, проживающего на соответствующих территориях, тогда как для изменения административно-территориального устройства (не сопряженного с изменениями в территориальной организации местного самоуправления) такое согласие не нужно.

Вышеуказанные обстоятельства требуют проведения исследований по каждому частному случаю трансформации территориального устройства государства с учетом всех особенностей формирования состава и границ соответствующих единиц территориального деления. В любом случае нормативно-правовая экспертиза становится обязательным условием проведения исследования и регулирования каждого вопроса территориального устройства государства.

## **ОЦЕНКА ПРИНИМАЕМЫХ РЕШЕНИЙ**

Результаты принятых решений об образовании новых субъектов РФ, к сожалению, ни разу не были предметом оценки со стороны инициаторов этих решений и исследовательских центров. В то же время такая оценка вполне возможна, что может быть показано на примере образования Пермского края из Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа. Основным методическим подходом к решению этой задачи является прямое сопоставление одноименных параметров в трех единицах территориального устройства: а) в субъекте РФ № 1 (например, в Пермской области); б) в субъекте РФ № 2 (например, в Коми-Пермяцком автономном округе); в) в новом субъекте РФ (например, в Пермском крае). При этом все параметры оценки должны сопоставляться за ряд лет. В рассматриваемом случае сравнение уместно проводить в рамках двух периодов: до образования нового субъекта РФ (например, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006,

2007 гг.) и после образования нового субъекта РФ (например, 2008, 2009, 2010 гг.).

Для оценки *результативности* образования нового региона по каждому из трех субъектов РФ (двум ранее существовавшим и новому) и по годам двух сравниваемых периодов (до и после образования нового субъекта РФ) нужно проследить динамику таких параметров, как: а) доходы бюджета в целом и в разрезе статей бюджетной классификации (укрупненно); б) полный перечень расходов федерального бюджета на территории субъектов РФ (в том числе трансферты, программы региональные, программы отраслевые, другие целевые средства всех видов); в) расходы бюджета в целом и в разрезе статей бюджетной классификации (укрупненно); г) бюджетная обеспеченность в расчете на 1 чел.; д) средства всех социальных фондов в целом и по отдельности в расчете на 1 чел.; е) параметры социально-инфраструктурного обеспечения (характерные для регионов); ж) показатели уровня жизни (доходы отдельных групп населения и проч.); з) показатели качества жизни (продолжительность жизни, уровни заболеваемости и проч.).

Для оценки *хозяйственных последствий* образования нового региона целесообразно сравнить объемы поставок на внутренний рынок ранее существовавших регионов основных видов сельскохозяйственной продукции, продукции машиностроения, продукции других отраслей промышленности до и после образования нового региона. Полезно также отдельно проанализировать в разрезе трех субъектов РФ и за указанные годы динамику объема инвестиций (всего и в том числе крупных инвесторов субъекта № 1 на территории субъекта № 2 и крупных инвесторов субъекта № 2 на территории субъекта № 1). Обязательно следует рассчитать ожидаемые затраты на образование новых органов власти, на обновление символики и т.п. и сравнить прежний и новый уровни всех управленческих расходов (федеральных, региональных и муниципальных) на территориях субъектов № 1, 2 и 3.

Необходимо иметь в виду, что оценки ожидаемых последствий образования нового субъекта РФ, как и любые другие оценки регио-



нальных ситуаций, являются множественными, характеризуют разные стороны проблемы и лишь формально (с потерей многих аспектов) могут быть агрегированы в единый, интегральный оценочный показатель, позволяющий дать оценку образования нового субъекта РФ. Например, в результате такого преобразования территориального устройства бюджетная обеспеченность населения может снизиться (например, в связи с сокращением финансовой поддержки депрессивной части нового субъекта РФ), а доходы населения могут возрасти, не обязательно произойдет рост внутрорегиональных поставок производимой в новом регионе продукции, но может увеличиться вывоз продукции в другие регионы и т.д. Эффект (как и отрицательные последствия) образования новых регионов проявляется в самых различных сферах.

После проведения таких оценок целесообразно вернуться к исходному пункту образования нового субъекта РФ и сопоставить аргументацию в пользу принятых решений с возможными альтернативами с результатами вышеуказанных сопоставлений. Аналогичные расчеты и обоснования надо проводить и при исследовании причин, намерений и принятых решений относительно изменения административно-территориального устройства субъектов РФ (в первую очередь относительно укрупнения муниципальных образований).

\* \* \*

Вышеизложенные соображения о необходимости и возможности исследования вопросов территориального устройства государства и регионов в контексте состояния и проблем современной территориальной организации общества предполагается развить и проверить на конкретных примерах внутрисоссийских трансформаций единиц территориального деления. При этом особое внимание будет уделено оценкам и нормативно-правовым основаниям принятых решений, а также вопросам согласования территориального устройства государства и районирования.