

На правах рукописи

Данько Александр Александрович

**ПРОБЛЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Специальность 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный
процесс; муниципальное право

Москва – 2015

Диссертация выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова (юридический факультет)»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Авакьян Сурен Адибекович.

Официальные оппоненты: **Лебедев Валериан Алексеевич,**
доктор юридических наук, профессор,
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», кафедра конституционного и муниципального права, профессор.
Княгинин Константин Николаевич,
кандидат юридических наук,
Федеральное государственное бюджетное учреждение «Президентская библиотека им. Б.Н. Ельцина», ведущий научный сотрудник.

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский государственный университет правосудия».

Защита состоится «__» _____ 2015 г. в __ часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д 501.001.74 на базе федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» по адресу: 119991, Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д.1, строение 13-14, (4 гуманитарный корпус), юридический факультет, ауд.535а.

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций научной библиотеки федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» по адресу: Москва, 119992, Ломоносовский проспект, 27, Фундаментальная библиотека, сектор А, 8 этаж, комната 812 и на сайте МГУ им. М.В. Ломоносова <http://istina.msu.ru/>

Автореферат разослан «__» _____ 2015 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Павел Львович Полянский

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Осмысление и последовательное решение конституционно-правовых проблем территориального устройства субъектов России во взаимосвязи с территориальным устройством Федерации, территориальной организацией местного самоуправления являются основополагающими факторами развития российской государственности и российского общества.

Вышеназванные правовые явления тесно связаны с организацией органов власти как на федеральном уровне, так и субъектов в составе Федерации. Территориальное устройство субъектов Российской Федерации имеет важнейшее значение в процессе обустройства многонационального народа России, а также отдельных наций и этнических групп, являющихся его составной частью.

Проблемными являются вопросы, касающиеся процедур изменения состава субъектов РФ. Существующие правовые формы и механизмы реализации данных процессов не соответствуют современным тенденциям и вызовам в силу их незавершенности и ограниченности.

В начале настоящего столетия в нашей стране произошли значительные изменения, связанные с переустройством состава субъектов России, которые нашли отражение в территориальном устройстве составных частей Российского государства. Одиннадцать субъектов РФ участвовали в объединительных процедурах, в результате чего появились укрупненные и переустроенные – новообразованные субъекты Федерации. Вхождение в состав России Республики Крым, в результате которого образовались два новых субъекта Федерации, требует глубокого переосмысления постулатов, на основании которых существуют правовые модели осуществления вышеназванных процедур.

Недостаточно исследованными в конституционно-правовой науке являются статус, роль, место и политико-правовое назначение территориальных единиц, образующих систему территориального устройства субъектов Российской Федерации.

Дискуссионными и в то же время проблемными являются вопросы в сфере установления и изменения границ территориальных единиц в Российской Федерации. Практика реализации законодательных положений, регулирующих данные вопросы, показывает существующие пробелы.

Реформы административно-территориального устройства, местного самоуправления, поиск наиболее рациональной и эффективной модели соотношения данных институтов, а также их составных элементов усиливают необходимость исследований в сфере территориальной организации субъектов Российской Федерации.

Территориальная организация государства и непосредственно связанное с ним территориальное устройство субъектов в его составе постоянно находятся в стадии развития. Научный анализ места и роли территориального устройства субъектов Российской Федерации в системе построения федеративных

отношений в нашей стране; процессов, происходящих в сфере организации власти на территории субъектов РФ, является актуальнейшей задачей современной конституционно-правовой науки.

Степень научной разработанности.

При написании настоящего исследования диссертант обращался к фундаментальным работам прошлого, идеи, отраженные в которых, способствовали становлению и развитию теоретических подходов, а нередко и законодательных конструкций к категориям «территория государства», «федерализм», «государственное устройство», «федеративные отношения», среди них можно выделить труды: А.С. Алексеева, А.И. Денисова, Ф.Ф. Кокошкина, Н.М. Коркунова, Н.И. Лазаревского, И.Д. Левина, В.А. Незабитовского, Н.А. Ушакова, О.И. Чистякова, Б.Н. Чичерина, А.С. Яценко и других выдающихся ученых-юристов.

Анализ моделей и концепций, а также закономерностей развития территориального устройства государства и субъектов в его составе видится невозможным без учета взглядов на такие явления, как территория, государство, общество, общественные отношения, федерация, федерализм, суверенитет, отраженных в работах: М. Вебера, В. Вильсона, А. Гамильтона, Г.В.Ф. Гегеля, Т. Гоббса, П. Лабанда, Г. Еллинека, Дж. Кэлхуна, М. Зейдаля и др.

Проблемы территориальной организации государства, развития федерализма в России, разграничения полномочий между Российским государством и субъектами в составе Федерации, определения статуса субъектов Российской Федерации, территориальных изменений внутри РФ рассматривались в трудах Р.Г. Абдулатипова, С.А. Авакьяна, К.В. Арановского, С.Н. Бабурина, Н.А. Богдановой, А.В. Безрукова, О.В. Брежнева, Е.А. Гейн, М.В. Глигич-Золотаревой, Б.Д. Дамдинова, Н.М. Добрынина, Р.В. Енгибаряна, Т.В. Заметиной, Д.Л. Златопольского, Л.М. Карапетяна, К.Н. Княгинина, А.Н. Кокотова, В.В. Комаровой, И.А. Конюховой, В.А. Кряжкова, О.Е. Кутафина, А.Н. Лебедева, В.А. Лебедева, И.В. Лексина, А.А. Ливеровского, О.П. Личичана, М.Н. Марченко, Н.А. Михалевой, С.В. Нагаевой, С.В. Нарутто, Ф.М. Раянова, А.С. Саломаткина, Э.В. Тадевосяна, Б.Н. Топорнина, И.А. Умновой, А.Н. Черткова, В.Е. Чиркина, Т.Я. Хабриевой, Э.С. Юсубова, а также других ученых и исследователей.

Вопросам административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации посвящены работы: С.А. Авакьяна, В.Н. Афонькина, И.В. Бабичева, С.Н. Бабурина, О.И. Баженовой, И.Н. Барцица, Н.С. Бондаря, В.И. Васильева, Е.А. Гейн, Н.М. Добрынина, А.В. Дирегановой, Ю.В. Ермолаевой, М.В. Забелиной, А.А. Замотаева, С.П. Калинина, К.Н. Княгинина, В.Н. Кудрявцева, И.И. Лукашука, М.С. Матейковича, Н.Л. Пешина, В.В. Пылина, П.А. Ромашова, Н.С. Тимофеева, В.И. Фадеева, М.А. Шафира, Е.С. Шугриной, Б.С. Эбзеева и др.

Проблемные аспекты соотношения административно-территориального устройства субъектов Федерации с территориальной организацией местного самоуправления раскрываются в работах С.А. Авакьяна, А.А. Акмаловой,

П.А. Астафичева, Л.В. Андриченко, И.В. Бабичева, О.И. Баженовой, В.И. Васильева, Л.А. Велихова, О.Л. Казанцева, В.А. Лапина, В.Я. Любовного, В.Л. Лютцера, А.Н. Максимова, Н.Л. Пешина, С.В. Прасковой, Н.С. Тимофеева, В.И. Фадеева, Е.С. Шугриной и других.

Целью диссертационного исследования является выявление проблем, связанных с территориальным устройством субъектов России; определение территориального устройства субъектов Российской Федерации как правовой категории.

Для достижения цели исследования поставлены следующие **задачи**:

- проследить становление и развитие субъектов Российской Федерации в исторической ретроспективе;
- показать место и значение территориального устройства субъектов Российской Федерации в системе территориальной организации Российской Федерации;
- рассмотреть территориальное устройство субъектов Российской Федерации с «внешней» стороны – во взаимосвязи с территориальным устройством Российского государства, как исходящее от него, и с «внутренней» – в соотношении административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления;
- раскрыть территориальное устройство субъектов Федерации как правовую категорию;
- на основе доктринальных подходов с учетом правовой практики выявить конституционно-правовое содержание института территориального устройства субъектов Федерации;
- рассмотреть проблемы изменения состава субъектов Российской Федерации;
- раскрыть связь территориального устройства субъектов России с организацией государственной власти;
- определить связь между рациональным и необходимым в определенный исторический период территориальным устройством и эффективным осуществлением государственной власти и местного самоуправления;
- рассмотреть территориальное устройство субъектов Российской Федерации в системе со смежными институтами, такими как государственное устройство, территориальное устройство государства, административно-территориальное устройство субъектов РФ, территориальная организация местного самоуправления, а также соотношение между вышеназванными категориями;
- выявить проблемные аспекты соотношения административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации с территориальной организацией местного самоуправления на его территории;
- сформулировать рекомендации по изменению и дополнению положений действующих нормативных правовых актов в сфере территориального устройства субъектов Российской Федерации, под которым

понимается синтез административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления; по упорядочению статусных элементов субъектов Федерации; в сфере изменения состава субъектов России.

Предметом исследования являются нормативные правовые акты Российской Федерации, принятые по вопросам территориальной организации Российского государства, территориального устройства субъектов Федерации, территориальной организации местного самоуправления; правовые акты субъектов РФ, принятые на основании федерального законодательства в развитие российского федерализма, а также акты, устанавливающие административно-территориальное устройство и его соотношение с территориальной организацией местного самоуправления в субъектах РФ; правовые акты муниципальных образований; правоприменительная практика в указанных сферах; научные труды конституционно-правовой, а также муниципально-правовой материи по вопросам построения и развития российского федерализма, территориальной организации РФ, административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации, территориальной организации местного самоуправления.

Объектом исследования являются правовые отношения, складывающиеся в ходе территориального устройства субъектов Российской Федерации, в частности: изменение состава субъектов Российского государства, административно-территориального устройства субъектов Федерации и его соотношении с территориальной организацией местного самоуправления, осуществление полномочий органами государственной власти местного самоуправления в процессе территориального устройства и переустройства субъектов Российской Федерации.

Методологическую основу исследования составили общенаучные методы, среди которых можно выделить: формально-логический, сравнительный, исторический, междисциплинарный, аналогии, моделирования, эмпирический. В исследовании были применены общие логические приемы: абстрагирование, аналогия, анализ, дедукция, индукция, обобщение, синтез. Автором активно был применен диалектический метод, который позволил рассмотреть и проанализировать правовые явления в процессе их развития, выявить закономерности, оказывающие влияние на их развитие. Использованы юридические методы познания, такие как: сравнительно-правовой, формально-юридический, герменевтический.

Рассматривая практические правовые и политические явления, связанные с территориальным устройством субъектов Российской Федерации, автор использовал методы, относящиеся к смежным с юриспруденцией областям научного познания (математические, статистические).

Теоретическую основу исследования составляют труды российских и зарубежных ученых, специалистов и экспертов в сфере юриспруденции, а также экономики, социологии, политологии, рассматривающих проблемные аспекты территориальной организации государств, их составных частей – субъектов,

организации местного самоуправления, а также обустройства населения в пространстве, проживающего на определенной территории.

Эмпирическую основу диссертационного исследования составляют материалы правоприменительной практики.

Научная новизна. Проводится комплексное исследование территориального устройства субъектов Российской Федерации, рассматриваемое во взаимосвязи с территориальной организацией России как государства и территориальной организацией местного самоуправления с выявлением проблем территориального устройства субъектов РФ.

На основе сравнительно-правового анализа теоретических представлений о территориальном устройстве и организации государственной власти, местного самоуправления, федерального законодательства, а также нормативных правовых актов в сфере административно-территориального устройства и организации местного самоуправления на территории субъектов России изложены авторские позиции по проблемным вопросам территориального устройства субъектов Российской Федерации, а также предложены пути их решения.

Исследованы правовые основы существования российского федерализма, установления, изменения административно-территориального устройства субъектов Федерации, территориальной организации местного самоуправления. Выявлены проблемные аспекты организации деятельности органов государственной власти в увязке с территориальным устройством субъектов России.

В диссертационном исследовании проанализированы вопросы изменения внутреннего территориального устройства субъектов Российской Федерации, под которым диссертантом понимается синтез административно-территориального устройства и организации местного самоуправления на территории отдельного субъекта РФ. Предпринята попытка определить правовые проблемы, связанные с процедурами, влекущими изменение административно-территориального устройства субъекта Федерации, а также процессами, непосредственно затрагивающими территориальную организацию местного самоуправления.

На защиту выносятся следующие основные положения:

1. Обосновывается необходимость укрепления симметрии в государственном устройстве Российской Федерации, что является необходимым условием для системного, рационального и эффективного развития федеративных отношений в нашей стране. Конституционно-правовая модель федеративных отношений в России должна базироваться на принципе равноправия субъектов в составе Федерации. Однако законодательное регулирование современного российского федерализма дает основание охарактеризовать его как коллизионный.

«Коллизионность» российского федерализма заключается в следующем:

1) субъекты Российской Федерации, несмотря на конституционное закрепление их равноправия, обладают разным политико-правовым статусом. Данное противоречие заложено в самой Конституции России 1993 года;

2) категории «государство» и «субъект Федерации» не являются идентичными, соотносясь друг с другом, как целое с частью, в связи с чем закрепление за одним из видов субъекта Федерации статуса «государства» представляется некорректным;

3) правовые позиции Конституционного Суда РФ, в соответствии с которыми субъекты Федерации не обладают даже ограниченным суверенитетом, превращают конституционное закрепление республик как государств в составе России в правовую фикцию;

4) правовое закрепление в Конституции России характеристики республик как государств вносит неопределенность в правовое регулирование, с точки зрения трактовки их места в системном статусном ряду субъектов РФ.

2. Для укрепления симметрии в построении федеративных отношений в Российской Федерации, чего прямо требует принцип равноправия субъектов в составе Федерации, представляется целесообразным законодательно закрепить положение, в соответствии с которым как в случае принятия в состав Российской Федерации иностранного государства, так и присоединения к России части иностранного государства новообразованный субъект Федерации может быть наделен любым из существующих статусов субъекта РФ.

3. Обосновывается необходимость законодательного закрепления механизма разделения существующего субъекта России или выделения из состава одного субъекта Российской Федерации двух или более новых субъектов Федерации.

Односторонний подход, который предусматривает только возможность объединения субъектов РФ, оставляет не решенные вопросы в случае присоединения к России другого государства. У нового субъекта России не будет законных способов переустройства территориальной организации путем разукрупнения.

4. Текст главы 1 Конституции РФ содержит редакционный недостаток, который заключается в том, что изменение статуса (преобразования) автономной области (единственный в своем роде субъект РФ) потребует исключения данного вида субъектов из перечня статьи 5 Конституции России. С учетом особого порядка изменения главы 1 Конституции Российской Федерации данное обстоятельство потребует пересмотра (принятия новой) Конституции РФ. Таким образом, в настоящее время возможности автономной области изменить статус, в том числе участвовать в процессах объединения субъектов РФ, ограничены.

5. Выявлено, что субъекты Федерации, территории которых подлежат объединению, всегда прекращают существование, передавая свой статус новообразованному субъекту. В связи с чем необходимо внести изменения в положение Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», в соответствии с которым образование в составе Российской

Федерации нового субъекта «может» повлечь за собой прекращение существования субъектов РФ, территории которых подлежат объединению.

6. В Федеральном конституционном законе «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» необходимо определить категорию «часть иностранного государства», под которой можно понимать территориальное образование в составе иностранного государства, не являющееся государством – субъектом международного права.

7. Целесообразно говорить о необходимости отнесения к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов вопросов территориального устройства субъектов РФ, а не административно-территориального устройства субъектов Федерации, которое можно считать вопросом их собственного, внутреннего ведения.

8. Представляется целесообразным вести речь об уровнях территориальных единиц внутри каждого из институтов – административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления, исходя из того, что в соответствии с административно-территориальным устройством должна осуществляться государственная власть, а на основе территориальной организации местного самоуправления должны эффективно решаться вопросы местного значения.

9. Предлагается ввести в законодательство России и субъектов Федерации универсальное понятие «закрытое территориальное образование», вместо «закрытого административно-территориального образования», что позволит избежать противоречий, существующих в законодательстве и правоприменительной практике.

Во-первых, само понятие «закрытое административно-территориальное образование» уже противоречит тому, что вся территория ЗАТО является территорией муниципального образования, поскольку управление и самоуправление имеют разную природу и должны выстраиваться на различных идейно-теоретических и практических подходах.

Во-вторых, наблюдается явное противоречие между федеральным законодательством и законодательством отдельных субъектов Федерации, поскольку в законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ЗАТО прямо называется муниципальным образованием со статусом городского округа, а в специальном законе, посвященном закрытым административно-территориальным образованиям уточняется, что «вся территория закрытого административно-территориального образования является территорией муниципального образования со статусом городского округа», в то время, как в законодательстве ряда субъектов РФ ЗАТО практически выводится из видов муниципальных образований.

10. Уточнений требуют законодательные положения, в соответствии с которыми создание вновь образованного поселения возможно только на основе одного населенного пункта. Необходимо законодательно предусмотреть

возможность создания вновь образованного поселения как на основе одного населенного пункта, так и нескольких населенных пунктов.

Теоретическая значимость исследования определяется тем, что в работе комплексно рассматривается территориальное устройство субъектов Российской Федерации во взаимосвязи с федеративным устройством Российского государства и территориальной организацией местного самоуправления. Выявлены теоретические и практические конституционно-правовые проблемы территориального устройства субъектов России.

Практическая значимость исследования определяется тем, что автором предлагаются теоретически обоснованные решения проблем территориального устройства субъектов Российской Федерации. Вместе с тем: 1) внесены предложения по совершенствованию нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере территориального устройства и переустройства субъектов Российской Федерации; 2) материалы диссертационного исследования могут быть использованы в процессе проведения учебных занятий по конституционному праву России, муниципальному праву Российской Федерации, а также – специальным курсам, посвященным территориальной организации публичной власти в РФ.

Апробация результатов диссертационного исследования. Диссертация подготовлена на кафедре конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, где проходило обсуждение работы и ее рецензирование. Основные положения диссертационного исследования опубликованы в статьях в ведущем рецензируемом научном журнале из списка рекомендованных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней кандидата наук.

Структура работы состоит из введения, двух глав, включающих девять параграфов, заключения и библиографии.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, проводится анализ разработанности темы, определены цель, задачи, объект и предмет исследования, а также методологическая, теоретическая, нормативная и эмпирическая основы исследования, отражена научная новизна диссертации, раскрывается структура работы. Сформулированы основные положения, выносимые на защиту.

Глава первая работы «Конституционно-правовой статус субъектов РФ и его динамика в конце XX - нач. XXI вв.» посвящена анализу конституционно-правового статуса субъектов РФ, а также динамике его развития в исторической ретроспективе. В данной главе раскрываются полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в области территориального устройства и переустройства. Территориальное устройство субъектов РФ рассматривается в увязке с построением системы

органов власти. Выявляются проблемы, связанные с конституционно-правовыми основаниями образования и принятия нового субъекта в РФ.

В первом параграфе главы первой раскрывается территориальное устройство России как конституционно-правовая категория.

Проанализированы доктринальные подходы к таким правовым категориям как территория, территориальное устройство государства и его составных частей, государственное устройство.

В территориальном устройстве Российской Федерации автор видит систему организации публичной власти в пространстве, уровнями осуществления которой выступают Российское государство, территориальные единицы – субъекты Федерации и муниципальные образования.

Рассматривая территорию, государственное устройство, территориальное устройство государства как правовые категории, автор утверждает, что следует вести речь о территориальном устройстве российского государства, о территориальном устройстве субъектов Федерации в широком смысле, которое охватывает их административно-территориальное устройство и организацию местного самоуправления, а также об административно-территориальном устройстве субъектов РФ в узком смысле как территориальной организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Территориальное устройство субъектов России автором диссертационного исследования рассматривается, исходя из государственного устройства Федерации, в системе с территориальной организацией федеративного государства и местного самоуправления. Обращается внимание на неоправданное закрепление положения о «государственном устройстве» субъекта в составе Федерации в конституциях отдельных республик.

Диссертанту противоречивой видится ситуация, при которой в конституциях республик¹ – субъектов России ведется речь о государственном устройстве, однако данное противоречие берет начало в закреплении республик в составе РФ как государств (пускай даже в скобках) в Конституции Российской Федерации; данная коллизия заключается еще и в том, что в федеративном государстве власть может делиться между государством (Федерацией) и ее составными частями – субъектами Федерации, а не – между государствами разного уровня.

В данном вопросе диссертант опирается на следующие выводы.

Во-первых, территория субъекта Федерации как основа жизнедеятельности народов, проживающих на данной территории, осуществления властных полномочий государственными органами и органами местного самоуправления является частью территории российского государства;

Во-вторых, территориальное устройство как конституционно-правовое явление не находит закрепления в федеральном законодательстве. Стоит отметить, что в отдельных субъектах Федерации правовой акт может называться

¹См., например: Конституции Кабардино-Балкарской Республики от 1 сентября 1997 г. № 28-РЗ. В ред. от 23.04.2014 // Официальная Кабардино-Балкария. № 17. 2014. 30 апреля.

законом о территориальном устройстве, однако его содержание не раскрывается, соответственно отсутствует и его легальное определение.

В-третьих, в законодательстве субъектов РФ раскрывается только категория «административно-территориальное устройство», что сводится к территориальной организации субъекта Федерации в целях функционирования государственного управления (чаще всего организация территориальных исполнительных органов власти общей или специальной компетенции) и в ряде субъектов также – местного самоуправления.

В-четвертых, установление общих принципов организации местного самоуправления относится к совместному ведению Федерации и субъектов в ее составе.

В-пятых, территория субъекта Российской Федерации одновременно является пространством осуществления власти федеральными органами, полномочия которых распространяются на всю территорию Федерации, включая в себя территории субъектов России; на территории субъекта РФ осуществляют свою компетенцию органы государственной власти субъектов Федерации, образуя систему их органов власти; На территории субъектов России осуществляется местное самоуправление.

Рассматривая роль и место федеральных округов в системе территориального устройства Российской Федерации, диссертант приходит к выводу о том, что в широком смысле данные территориальные единицы служат пространственным пределом осуществления функций вспомогательных органов государственной власти, исходя из того, что полномочный представитель Главы государства в федеральном округе является должностным лицом, входящим в состав Администрации Президента Российской Федерации.

На взгляд автора исследования, базовыми территориальными образованиями для осуществления власти в России являются:

- Российская Федерация в пределах своих государственных границ, территория которой служит основой жизнедеятельности народов Федерации, осуществления публичной власти разного уровня и организации местного самоуправления;
- субъекты Федерации, являющиеся составными частями Российского государства, территории которых в своей совокупности, образуют целую и неделимую территорию России;
- муниципальные образования.

Промежуточными категориями относительно базовых территориальных образований могут выступать: административно-территориальные единицы (в том числе административно-территориальные единицы с особым статусом), закрытые административно-территориальные образования, административные округа в отдельных субъектах Федерации, а также федеральные округа и военные округа², образующие территориальное пространство для

²См.: Указ Президента РФ от 27.07.1998 № 901 (в ред. от 30.06.2012) «Об утверждении Положения о военном округе Вооруженных Сил Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3840. С изм. и доп. от 30.06.2012 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 28. Ст. 3882.

осуществления органами государственной власти или должностными лицами специальной компетенции.

Во втором параграфе первой главы анализируются проблемы становления и развития субъектов Российской Федерации.

Диссертант исходит из того, что на развитие государственного устройства России непосредственное влияние оказывало ее вхождение в состав СССР, поскольку, являясь одной из республик, образующих Союз, она не может рассматриваться как полностью самостоятельное государство. Важным обстоятельством является тот факт, что к началу XX века на территории государства насчитывалось около ста национальностей. Естественно, что при таком количестве разных национальностей, находящихся в отличных друг от друга фазах социального, экономического, культурного развития, Россия в обозначенный исторический период представляла собой сложное и проблемное государство.

Автор диссертации приходит к выводу о том, что Советская модель территориального устройства основывалась на учете экономического районирования при главенствующем значении национального фактора³.

Становление и развитие субъектов в составе России особенно осложнялись в период с 1991-1999 гг., когда Россия как единое государство переживала непростые времена. В законодательстве некоторых субъектов Российской Федерации, чаще всего отдельных республик в составе Федерации, закреплялось положение о верховенстве региональных законов над федеральными; имело место объявление республиками себя суверенными государствами в составе России.

Автором диссертационного исследования утверждается, что конституционно-правовая модель федеративных отношений в России должна базироваться на принципе равноправия субъектов в составе Федерации.

Данный принцип должен находить свое отражение в отношениях субъектов с Федерацией и во взаимоотношениях субъектов России между собой, поскольку именно эти постулаты заложены в ст. 5 Конституции России 1993 года. Однако законодательное регулирование современного российского федерализма дает основание охарактеризовать его коллизионным.

Обосновывается коллизионность российского федерализма, заключающаяся в следующем.

Во-первых, субъекты Российской Федерации, несмотря на конституционное закрепление их равноправия, обладают разным политико-правовым статусом, и данное противоречие заложено в самом Основном законе России 1993 года.

Во-вторых, категории «государство» и «субъект Федерации» (субъект государства) не являются идентичными, соотносясь друг с другом, как целое с

³В Декларации об образовании Союза ССР 1922 года, впоследствии ставшей составной частью Основного закона, подчеркивалось: Союз как государство является добровольным объединением равноправных народов. Конструкция организации территориальных единиц была рассчитана на соединение национально-государственного устройства СССР с административно-территориальным устройством союзных республик, входящих в него, в том числе и РСФСР.

частью, в связи с чем закрепление за одним из видов субъекта Федерации статуса «государства» представляется некорректным.

В-третьих, правовые позиции Конституционного Суда РФ, в соответствии с которыми субъекты Федерации не обладают даже ограниченным суверенитетом, превращает конституционное закрепление республик как государств в составе России в правовую фикцию.

В-четвертых, правовое закрепление республик в Основном законе России как государств нарушает системный статусный ряд субъектов Федерации, превращая их (республик) в очень неординарные субъекты Федерации.

В третьем параграфе главы первой рассматриваются полномочиями органов государственной власти и местного самоуправления в области территориального устройства и переустройства, а также проблемы их реализации.

Полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в области территориального устройства и переустройства диссертантом сгруппированы, исходя из уровней осуществления публичной власти в Российской Федерации:

- полномочия, осуществляемые федеральными органами государственной власти России;
- полномочия органов власти субъектов Федерации;
- полномочия, которыми наделяются муниципальные органы.

Автор исходит из того, что территориальное переустройство Российской Федерации и субъектов в ее составе может осуществляться в следующих формах.

Во-первых, может быть изменена внутренняя структура Российской Федерации в случае, когда в состав РФ принимается иностранное государство или часть иностранного государства.

Во-вторых, изменения территориального устройства могут коснуться как Федерации (государства) в целом, так и ее отдельных субъектов. В результате образования нового субъекта в составе РФ в ходе объединения двух или более субъектов России происходит территориальное переустройство Федерации и участвующих субъектов в ее составе в объединительной процедуре.

В-третьих, может внутренне переустраиваться территория субъекта РФ в случае, когда образуются, изменяются или упраздняются административно-территориальные единицы и муниципальные образования.

Раскрываются конструкции взаимодействия между органами власти одного или разного уровней в сфере территориального устройства субъектов РФ.

Диссертантом анализируются различные теоретические позиции по поводу отнесения полномочий в сфере административно-территориального устройства субъектов России. Диссертант придерживается мнения, в соответствии с которым территориальное устройство субъектов РФ охватывает как административно-территориальное устройство отдельного субъекта Федерации, так и организацию местного самоуправления на территории субъекта России, отношения, возникающие в сфере территориальной организации субъектов, регулируются нормами разных уровней власти, образуя

тем самым систему, основанную на разграничении предметов ведения между ними с соблюдением иерархии правовых актов по силе их действия.

Автором утверждается, что целесообразно говорить об отнесении к совместному ведению вопросов территориального устройства субъектов РФ, а не административно-территориального устройства субъектов Федерации. Обращено внимание на то, что принятие Федерального закона о территориальном устройстве субъектов РФ, как синтезе административно-территориального устройства субъектов Федерации и территориальной организации местного самоуправления, может способствовать упорядочению правового регулирования вопросов их территориального устройства и переустройства, повысить эффективность управления и взаимодействия между различными органами государственной власти и местного самоуправления.

В четвертом параграфе первой главы рассматриваются конституционно-правовые основания образования и принятия нового субъекта в РФ, исследована практика осуществления данных процедур, в результате чего выявляются правовые проблемы, связанные с ними.

Автором исследования утверждается, что не способствует укреплению симметрии субъектов в составе Российской Федерации положение Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», в соответствии с которым в результате принятия иностранного государства в состав Российской Федерации новому субъекту предоставляется статус республики, однако международным договором может быть предусмотрено присвоение статуса края или области. В случае же присоединения части иностранного государства принятое территориальное образование может быть наделено статусом республики, края, области, автономной области, автономного округа.

На взгляд диссертанта, необходимо законодательно закрепить положение, в соответствии с которым в случае как принятия в состав Российской Федерации иностранного государства, так и присоединения к России части иностранного государства новообразованный субъект Федерации может быть наделен любым из существующих статусов субъекта РФ.

Обращается внимание на то, что только один субъект России – автономная область в ст. 5 Конституции, включенной в главу об основах конституционного строя, обозначен в единственном числе, что тоже ограничивает «приобретение» другими субъектами данного статуса, хотя Федеральный конституционный закон № 6-ФКЗ⁴ предусматривает возможность наделения статусом автономной области в случае принятия в состав России части иностранного государства.

В связи с вышесказанным диссертантом обосновывается необходимость пересмотра положения главы 1 Конституции Российской Федерации, которая фактически исключает из возможных процессов преобразования субъектов РФ

⁴Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4916.

автономную область в силу того, что это единичный субъект РФ, и ее трансформация в иной субъект РФ неизбежно затрагивает главу 1 и соответственно требует пересмотра, т.е. принятия новой Конституции. Основой для образования нового субъекта может стать любой существующий субъект Федерации.

В данном параграфе аргументирована необходимость законодательного закрепления механизма разделения существующего субъекта России или выделения из состава одного субъекта Российской Федерации двух или более новых субъектов Федерации, поскольку односторонний подход, при котором субъектам можно только объединяться, оставляет вопросы и вместе с тем проблемы в случае присоединения к России другого государства, особенно с большим территориальным потенциалом. У нового субъекта России не остается законных способов переустройства территориальной организации путем разукрупнения.

Рассматриваются дискуссионные вопросы, связанные с присоединением одного или нескольких субъектов к другому субъекту, их слиянии, последующем упразднении субъекта.

На взгляд диссертанта, упразднение субъекта Российской Федерации в случае, когда его территория включается в состав другого субъекта в виде территориальных (административно-территориальных) единиц в результате образования нового субъекта является ни чем иным, как изменением статуса субъектов России⁵.

Выявляются правовые проблемы, связанные с изменением состава субъектов Российской Федерации в ходе принятия в состав России нового субъекта Федерации – республики Крым. Среди них выделяются следующие.

Во-первых, обосновывается, что объединение в одном федеральном конституционном законе двух совершенно разных по основаниям и по процессу процедур – принятия и образования в РФ новых субъектов – представляется нецелесообразным⁶.

Во-вторых, Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»⁷ не разрешает наделение нового субъекта, образованного в результате принятия в состав Российской Федерации иностранного государства или части иностранного государства, статусом города федерального значения.

В-третьих, исходя из вышеуказанного федерального конституционного закона, существенно осложнена процедура принятия территориальных образований в состав России, поскольку требуется обязательное согласие иностранного государства и в случае присоединения его части.

⁵См.: Авакьян С.А. Изменение статуса субъекта Российской Федерации: проблемы и пути их решения // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 2003. №2. С. 28.

⁶См.: Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ называется «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Российская газета. № 66. 2014, 24 марта.

⁷Собрание законодательства РФ. 24.12.2001. № 52 (1 ч.). Ст. 4916.

В-четвертых, приходится констатировать, что Российская Федерация в принципе вынуждена была признать Республику Крым в качестве независимого и суверенного государства до ее вхождения в состав Федерации, поскольку других механизмов для принятия в состав России нового субъекта не существует, если иностранное государство, в состав которого входило данное территориальное образование до принятия в РФ, не согласно с процедурой вхождения части своего государства в другое государство.

В-пятых, данный Федеральный конституционный закон не определяет категорию «часть иностранного государства». Остается неясным, что понимать под частью иностранного государства.

В пятом параграфе главы первой территориальное устройство субъектов Российской Федерации рассматривается во взаимосвязи с построением системы органов, осуществляющих публичную власть путем анализа правовых актов, регулирующих административно-территориальное устройство субъектов Федерации, организацию местного самоуправления на территории субъектов Федерации в системе с нормами, посвященными организации органов государственной власти в субъектах России.

Диссертант исходит из того, что территориальное устройство российского государства, а также субъектов в составе федерации должно быть увязано с системой отношений между разными уровнями власти.

Глава вторая «Правовые проблемы внутреннего территориального устройства субъектов Российской Федерации» посвящена проблемам определения территории субъекта России, образованию и упразднению территориальных единиц, а также установлению и изменению их границ.

В первом параграфе главы второй диссертантом рассматриваются модели определения состава территории субъектов Российской Федерации. Отмечается, что на федеральном уровне состав территории субъектов Федерации не установлен. В региональном же законодательстве далеко не всегда имеет место закрепление состава территории. Проанализированы правовые основы образования и упразднения территориальных единиц в составе России.

Автором подробно исследованы категориальный и понятийный аппараты, применяемые в законодательстве субъектов России. Обращается внимание на проблему терминологического расхождения относительно базовых элементов административно-территориального устройства в законодательстве субъектов Российской Федерации⁸.

Рассматриваются доктринальные и законодательные подходы к пониманию административно-территориальной единицы как элемента административно-территориального устройства субъектов РФ. Среди основных подходов выделяются: системный, формально-правовой, функциональный.

Диссертант исходит из того, что административно-территориальная единица, образованная для осуществления полномочий органами

⁸В отдельных субъектах Федерации используется понятие административно-территориальное образование, в других же – данная категория именуется административно-территориальной единицей. См., например: Закон Тюменской области от 04.11.1996 № 53 «Об административно-территориальном устройстве Тюменской области» // Тюменские известия. № 220. 1996, 12 ноября.

государственной власти, является в узком смысле частью территории субъекта РФ, в широком – частью территории и Российской Федерации.

Исходя из чего, административно-территориальная единица – часть территории субъекта России, имеющая наименование и статус, образованная в установленных границах, в пределах которых осуществляют свои полномочия органы государственной власти.

Представляется, что термины «административно-территориальное образование» или «административно-территориальная единица» нужно использовать для обозначения части территории субъекта Федерации, на которой преимущественно будут осуществлять свои полномочия органы исполнительной власти.

Анализируются проблемы, связанные с образованием административно-территориальных единиц с особым статусом, возникших на территориях бывших субъектов Российской Федерации, что увязывается с проблемой определения особого статуса данных административно-территориальных единиц.

Предлагается использовать термин «территориальная единица с особым статусом», вместо – административно-территориальной единицы с особым статусом: во-первых, в границах данных территориальных образований осуществляется как государственное управление, так и местное самоуправление, которое в определенной мере увязано с учетом национального фактора; во-вторых, административно-территориальные единицы с особым статусом не являются – по крайней мере не во всех субъектах – административно-территориальными единицами в прямом смысле; в-третьих, назначение данных территориальных образований представляется шире, нежели административно-территориальной единицы.

Диссертантом выявляется, что в субъектах РФ под образованием административно-территориальных единиц могут пониматься различные явления и категории.

Во-первых, образованием административно-территориальной единицы может признаваться создание на территории субъекта Российской Федерации административно-территориальной единицы, не существовавшей ранее, и придание ей соответствующего правового статуса⁹.

Во-вторых, образование административно-территориальной единицы может являться следствием изменения административно-территориального устройства субъекта Федерации в форме преобразования административно-территориальных единиц¹⁰.

В-третьих, в законодательстве отдельных субъектов РФ говорится только об образовании населенного пункта¹¹.

⁹Например, в соответствии с положениями Закона 27.12.2007 № 215-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Кемеровской области» образованием административно-территориальной единицы признается создание на территории Кемеровской области административно-территориальной единицы, не существовавшей ранее, и придание ей соответствующего правового статуса. В ред. от 22.12.2014. // Приложение «Официально» к газете «Кузбасс». № 242. 2014, 30 декабря.

¹⁰Например, в Кемеровской области реализован данный подход. См.: там же.

¹¹Например, в Законе Ростовской области от 25 июля 2005 года № 340-ЗС «Об административно-территориальном устройстве Ростовской области» закреплено положение, исходя из которого в случае

В-четвертых, в некоторых субъектах России закреплены только полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в сфере образования, преобразования и упразднения административно-территориальных единиц (образований) и населенных пунктов, не раскрывая содержания данных процедур¹².

Диссертантом анализируются проблемы в сфере упразднения населенного пункта на территории субъекта Российской Федерации, что ведет к изменению его административно-территориального устройства или даже территориального устройства.

Во-первых, изменение административно-территориального устройства действительно должно иметь особый порядок в силу функционального и целевого назначения данного института, не совпадающего с другими институтами (или совпадающим частично).

Во-вторых, процессуальный порядок изменения административно-территориального устройства может быть не связан с законодательством о местном самоуправлении только в том случае, если отсутствует какая-либо привязка данных институтов друг к другу.

В-третьих, поскольку на «втором уровне» территориальной организации местного самоуправления границы административно-территориальных единиц субъектов Российской Федерации чаще всего совпадают с границами муниципальных образований, рассматривать процессы изменения административно-территориального устройства субъекта РФ «отдельно» от организации местного самоуправления представляется не совсем верным, хотя бы, исходя из специфики современного правового регулирования данных институтов.

Во втором параграфе главы второй рассмотрены вопросы установления и изменения границ территориальных единиц субъектов Российской Федерации. Выявлены проблемные аспекты данных процедур.

Автор исходит из того, что основной целью установления границ выступает определение пределов осуществления публичной власти соответствующего уровня.

На основании анализа законодательства субъектов Федерации в сфере установления и изменения границ территориальных единиц диссертантом выявлены модели осуществления рассматриваемых процессов¹³.

возникновения территории, имеющей сосредоточенную застройку и служащей местом проживания людей, образуется населенный пункт с присвоением ему наименования и обозначения. Наше время. № 566-568. 2014, 09 декабря.

¹²См., например: Закон Тюменской области от 04.11.1996 № 53 (в ред. от 02.12.2014) «Об административно-территориальном устройстве Тюменской области» // <http://www.admtyumen.ru> 03.12.2014.

¹³1) В законодательстве субъекта Российской Федерации вообще может отсутствовать указание на возможность изменения его границ. 2) Согласие на изменение границ субъекта выражается путем проведения референдума. 3) Согласие дается законодательным органом государственной власти субъекта РФ или же утверждается им соглашение об изменении границ, подписанное между высшими должностными лицами, участвующих в процессе изменения границ субъектов Федерации. 4) Согласие выражается путем проведения референдума в тех территориальных единицах, которых непосредственно касается изменение границ с последующим утверждением законодательным органом государственной власти субъекта РФ. 5) Схожей с предыдущей является конструкция, при которой в тексте устава указывается, необходимость учета мнения населения, проживающего на территории соответствующего муниципального образования в случае изменения границы субъекта.

Обращено внимание на то, что в современной истории нашего государства, к сожалению, имеют место случаи изменения государственной границы России по воле исключительно федеральных органов государственной власти¹⁴. Такие изменения автоматически означают и изменения границ соответствующих субъектов России.

Во-первых, конституционное положение об «определении статуса» и о «защите» государственной границы РФ исключительно Федерацией представляется достаточно обоснованным, что является гарантией территориальной целостности Российского государства.

Во-вторых, следует иметь в виду, что «определение статуса», «защита» государственных границ и их «установление» отнюдь не являются тождественными категориями. Ведь в Конституции Российской Федерации прямо не закреплен постулат о том, что границы субъектов России устанавливаются Федерацией.

В-третьих, такое смешение вышеназванных категорий свидетельствует о незавершенности правового регулирования вопросов, связанных с такими правовыми явлениями как прохождение или изменение «границ» будь то на уровне Федерации или на уровне субъектов в составе России.

В-четвертых, положение, заложенное в ст. 67 Конституции Российской Федерации о том, что границы субъектов РФ могут изменяться с их взаимного согласия, в определенной мере противоречит самовольному изменению Федерацией границы России, если она совпадает с границей субъекта в составе РФ.

В-пятых, конечно же, правовое регулирование рассматриваемых вопросов – и не только – может зависеть от различных факторов, например, политической или экономической обстановки в стране, однако согласие населения, проживающего на территории субъекта Федерации, должно быть моральной и правовой основой для органов государственной власти на осуществление процессов, связанных с изменением государственной границы России и границы субъекта в составе Федерации. Без согласия населения возникают сомнения в легитимности вышеназванных процедур.

В связи с вышесказанным представляется целесообразным более комплексное и детальное регулирование отношений, возникающих в ходе установления границ России или субъектов Федерации, ведь совершенно очевидно, что вопросы охраны и защиты границ Российского государства могут быть отнесены к предметам ведения Федерации. Изменение же границы государства, которая является в то же время границей субъекта Федерации, не может быть осуществлено без согласия на то последнего.

Во-первых, территория РФ состоит из территорий ее субъектов; во-вторых, территориальное устройство субъектов (в том числе изменение их границ)

¹⁴См.: Ратифицирован Федеральным законом от 27 июня 2011 г. № 166-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Азербайджанской Республикой о государственной границе» // Российская газета. № 139. 2011, 30 июня; Ратифицирован Федеральным законом от 31 мая 2005 г. № 52-ФЗ «О ратификации Дополнительного Соглашения между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о российско-китайской государственной границе на ее Восточной части» // Российская газета. № 118. 2005, 3 июня.

относится к полномочиям органов власти субъектов Федерации; в-третьих, взаимосвязи вышеназванных положений федеральные органы власти могут и должны быть задействованы в этих процедурах. Однако постановление Совета Федерации явно не соответствует важности регулируемых отношений. Представляется, что изменение границ субъектов России должно быть урегулировано Федеральным законом. Но в таком случае будут задействованы и другие федеральные органы власти – Президент Российской Федерации, Государственная Дума России.

В связи с вышесказанным диссертантом ставится вопрос о правомерности и целесообразности принятия постановления Совета Федерации по вопросам изменения границ субъектов России. Автор исходит из того, что в случае, когда в процедуре изменения границ задействован федеральный орган власти, представляется целесообразным принятие именно Федерального закона.

Автором диссертации анализируются проблемы участия и учета мнения населения в процессе изменения границ субъектов Российской Федерации.

На взгляд диссертанта, любые территориальные изменения могут происходить, опираясь на волю народа, выявленной на различного рода референдумах¹⁵.

Целесообразным видится либо четко обозначить иерархию и силу решений, принимаемых населением на соответствующих территориальных образованиях, либо исключить из законодательства нормы, в идеале заложенные для обеспечения гарантий, а в практике приводящие к разочарованиям.

В данном параграфе рассматриваются вопросы установления и изменения границ административно-территориальных единиц и муниципальных образований.

В ходе анализа нормативной правовой базы в сфере установления и изменения границ административно-территориальных единиц и муниципальных образований выявляется, что чаще всего в субъектах РФ принимаются законы относительно установления и изменения границ муниципальных образований, исходя из того, что с их границами в большинстве случаев совпадают границы административно-территориальных единиц. Причем правовое регулирование данных вопросов может быть представлено достаточно разнообразно: как отдельными законами относительно каждого муниципального образования¹⁶, так и единым законом для всех муниципальных образований¹⁷.

В субъектах Российской Федерации могут существовать законы в отношении границ муниципальных образований и административно-

¹⁵См.: Бабурин С.Н. Территория государства: Теоретико-правовые проблемы: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1998. С. 270.

¹⁶См., например: Закон Хабаровского края от 28.04.2004 № 177 «О наделении муниципального образования города Хабаровска статусом городского округа и об установлении его границы» // Приамурские ведомости. № 95. 2004, 28 мая.

¹⁷См., например: Закон Чувашской республики от 24 ноября 2004 года № 37 «Об установлении границ муниципальных образований Чувашской республики и наделении их статусом городского, сельского поселения, муниципального района и городского округа» // Республика. № 49-50. 2004, 30 ноября.

территориальных единиц¹⁸ или только о границах административно-территориальных единиц¹⁹.

Изменения границ между административно-территориальными единицами, безусловно, ведут к переустройству административно-территориального деления субъектов России, что в соответствии со ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²⁰ требует принятия закона субъекта Федерации.

Диссертант исходит из того, что даже при совпадении границ административно-территориальных единиц с границами муниципальных образований, их отождествление представляется недопустимым, принятие закона субъекта РФ в случае изменения границ между административно-территориальными единицами является обязательным условием данных процедур, исходя из требований федерального законодательства.

Изменения границ административно-территориальных единиц с особым статусом должны производиться в особом порядке. Однако такой подход практически отсутствует в ходе правового регулирования.

Проанализировав законодательство²¹ субъектов России, в составе которых имеются административно-территориальные единицы с особым статусом, диссертантом выявляются основные проблемы в данной сфере.

Во-первых, можно констатировать, что специальное правовое регулирование изменения границ административно-территориальных единиц с особым статусом в соответствующих субъектах РФ практически отсутствует.

Во-вторых, вышеназванное положение дел связано с неопределенностью категории «административно-территориальная единица с особым статусом» в российском праве – не выработано конструкции, определяющей место и роль данных территориальных образований в территориальном устройстве Российского государства, а также территориальном устройстве субъектов Федерации.

В-третьих, правовое регулирование – или отсутствие такового – данных процедур в настоящее время дает возможность трактовать положения,

¹⁸См., например: Закон Алтайского края от 07 ноября 2006 года № 115-ЗС «О статусе и границах муниципального и административно-территориального образования город Бийск Алтайского края» // Алтайская правда. 2006, 16 ноября.

¹⁹Закон Краснодарского края от 15 июля 2005 г. № 906-КЗ «О порядке установления и изменения границ административно-территориальных единиц» // Кубанские Новости, № 106. 2005, 21 июля.

²⁰В ред. от 30.03.2015 // <http://www.pravo.gov.ru> - 07.04.2015.

²¹ Закон Красноярского края от 10 июня 2010 года № 10-4763 (в ред. от 29.07.2010) «Об административно-территориальном устройстве Красноярского края» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. № 31 (402), 28.06.2010; Закон Пермской области от 28.02.1996 № 416-67 (в ред. от 02.02.2015) «Об административно-территориальном устройстве Пермского края» // <http://www.pravo.gov.ru>, 06.02.2015; Закон Камчатского края от 29.04.2008 № 46 (в ред. от 02.07.20013) «Об административно-территориальном устройстве Камчатского края». // Официальные Ведомости. № 142-148. 2013, 09 июля; Закон Забайкальского края от 18.12.2009 № 320-ЗЗК (в ред. от 08.12.2014) «Об административно-территориальном устройстве Забайкальского края» // <http://www.pravo.gov.ru>, 09.12.2014; Закон Иркутской области от 21.06.2010 № 49-Основной закон «Об административно-территориальном устройстве Иркутской области». В ред. от 31.12.2014 // Областная. 2015, 28 января.

заложенные в законодательстве субъектов России очень неоднозначно: а) данные вопросы могут вообще не регулироваться нормативно; б) изменения границ административно-территориальных единиц с особым статусом могут производиться в общем порядке, поскольку прямого запрета на это не существует в законодательстве субъектов РФ; в) исходя из законодательства отдельных субъектов России, границы административно-территориальных единиц с особым статусом не подлежат изменениям или же отсутствуют механизмы осуществления таких изменений.

В третьем параграфе главы второй анализируются общие принципы определения территории местного самоуправления.

Автору диссертационного исследования формулировка относительно осуществления местного самоуправления, заложенная в Конституции Российской Федерации, представляется более удачной, нежели – в Федеральном законе №131-ФЗ, поскольку принцип осуществления местного самоуправления на всей территории РФ оторван от реальных возможностей в силу того, что не любая часть территории Федерации по объективным причинам может выступать основой для организации и осуществления местного самоуправления.

Утверждается, что представление о многоуровневой территориальной организации власти на территории субъектов Федерации видится спорным, поскольку – неоднократно отмечается в исследовании – на территории субъекта осуществляется как государственное управление, так и местное самоуправление, а территориальные единицы, создаваемые для осуществления в их границах той или иной деятельности, различаются по их целевому назначению.

Диссертант считает, что можно вести речь об уровнях территориальных единиц внутри каждого из институтов – административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления.

Решение проблем, связанных с эффективностью осуществления местного самоуправления путем дробления муниципальных образований, создавая тем самым сложные муниципальные образования, – например, городской округ с внутригородскими районами – вызывает серьезные сомнения и опасения.

В связи с этим достаточно рациональным представляется предложение Н.Л. Пешина, о том, что муниципальные районы и городские округа могут быть наделены статусом административно-территориальных единиц и станут уровнями осуществления государственной власти²².

Автор исследования предполагает, что строгое совпадение границ административно-территориальных единиц и муниципальных образований второго уровня позволит выполнять содействие местному самоуправлению со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации²³.

Однако такой подход непосредственно требует пересмотра законодательных положений относительно административно-территориального устройства субъектов РФ, территориальной организации местного

²²Пешин Н.Л. Государственная власть и местного самоуправления в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2007. С. 37.

²³См.: Барабашев Г.В., Шеремет К. Ф. Район-связующее звено // Народный депутат. 1991. № 14. С. 38-45.

самоуправления, взаимоотношения между этими институтами, осуществление которого представляется возможным путем принципиальных изменений в правовом регулировании на федеральном уровне, а также – конституционных положений.

В четвертом параграфе главы второй рассматриваются вопросы, связанные с образованием, переустройством и упразднением муниципальных образований.

Проблемным аспектом создания вновь образованных поселений на межселенных территориях является отсутствие количественных требований к жителям населенных пунктов, расположенных на межселенных территориях. Процедура же упразднения поселения может быть реализована в случае, если в границах данного поселения проживает менее ста жителей.

На взгляд диссертанта, вышеуказанная проблема связана еще и с отсутствием каких-либо требований к территории («кусочку земли»), на которой должно осуществляться местное самоуправление.

Открытыми остаются вопросы, связанные с количеством населенных пунктов, расположенных на межселенных территориях, а также с категорией населённых пунктов, находящихся на межселенных территориях. Исходя из ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», инициатива может быть выдвинута на сходе граждан, проживающих в населенном пункте. Законодательная формулировка не дает однозначного ответа на вопрос о том, можно ли объединяться в поселение нескольким населенным пунктам.

Если устанавливать количественные критерии для населенных пунктов, находящихся на межселенных территориях, то возникает вопрос, какое количество брать за основу, если поселение образовывается одним населенным пунктом или население образовывается несколькими населенными пунктами.

Автор диссертационного исследования обращается к проблеме создания вновь образованных поселений на межселенных территориях, которая заключается в том, что окончательное решение зависит от согласия населения именно муниципального района в случае, даже если инициатива выдвинута на сходе граждан, проживающих в населенном пункте, расположенном на межселенных территориях.

Более того, о согласии населения населенного пункта на создание вновь образованного поселения можно судить, только исходя из выдвижения самим населением инициативы на сход граждан, поскольку отсутствуют другие формы выявления мнения населения относительно данных процедур. В случае же выдвижения такой инициативы со стороны других субъектов, решающим является мнение населения муниципального района, а не населенного пункта.

В связи с вышесказанным диссертантом отмечается: 1) на уровне местного самоуправления максимально должны быть применены механизмы участия населения во всех процедурах, связанных с организацией и осуществлением местного самоуправления, приниматься решение на основании мнения населения уже существующих муниципальных образований; 2) закономерно

ставить вопрос: в отсутствие правовых критериев создания вновь образованных поселений на межселенных территориях, насколько справедливо лишать возможности образовывать поселения граждан, проживающих в населенном пункте, расположенного на межселенных территориях, только исходя из несогласия населения муниципального района.

Диссертанту видится узкой интерпретация, в соответствии с которой «создание вновь образованного поселения возможно на основе только одного населенного пункта»²⁴. В связи с чем необходимо уточнение законодателем вышеуказанных положений в расширительном смысле с возможностью их толкования как в единственном, так и во множественном числе.

Исходя из теоретических конструкций, можно предположить, что образование муниципальных образований может происходить посредством следующих процедур: выделением населенных пунктов и прилегающих к ним территорий из уже существующих муниципальных образований, образуя таким образом новые муниципальные образования; объединением двух или более муниципальных образований в одно новое муниципальное образование; изменением статуса муниципального образования – наделением его другим правовым статусом; разделением муниципального образования на два или более муниципальных образований.

В рамках данных моделей могут быть реализованы процедуры, связанные с образованием муниципальных образований. Причем на уровне местного самоуправления должны максимально гибко использоваться имеющиеся механизмы, что позволит на самом близком уровне публичной власти к населению в полной мере учитывать его пожелания и мнения.

Однако в законодательстве Российской Федерации не в полной мере учитываются возможности совершенствования территориальной организации местного самоуправления путем преобразований.

Автором отстаивается позиция, в соответствии с которой, несмотря на искусственно созданную законодателем конструкцию двухуровневой системы местного самоуправления с образованием муниципальных образований, соответствующих данному уровню, прямо нигде не говорится о разных уровнях муниципальных образований, исходя из чего представляется возможным участие в процедурах, связанных с преобразованием всех муниципальных образований как субъектов права, что наиболее важно осуществлять именно на самом близком для населения уровне публичной власти.

Диссертант убежден, что институт местного референдума играет существенную роль в обеспечении гарантий участия населения в процессе обсуждения, принятия, исполнения решений, которые прямо затрагивают интересы населения – и в конечном счете осуществлении местного самоуправления.

Автор исследования исходит из того, что в Конституции Российской Федерации говорится о формах осуществления местного самоуправления,

²⁴См., например: Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. М.: ИНФРА. 2010. С. 92.

которые не выстраиваются в иерархическом плане по мере их приоритетности. Причем перечень форм осуществления местного самоуправления в Основном законе не закрыт.

В связи с законодательным регулированием вопросов упразднения поселений диссертантом выявляются проблемные аспекты, связанные с данной процедурой.

Во-первых, законодатель оперирует термином «человек» при установлении численности населения сельского поселения для его упразднения. В правовом смысле данная категория – человек – имеет достаточно размытое содержание.

Во-вторых, само установление формальной численности населения в сто человек вызывает определенные сомнения, поскольку и при большем количестве населения в поселении реально могут отсутствовать возможности для осуществления местного самоуправления. Законодательный критерий по сути «обязывает» население осуществлять местное самоуправление даже при отсутствии таких возможностей или создавать видимость его осуществления.

В-третьих, решение, принимаемое населением об упразднении сельского поселения, должно быть обязательным условием данной процедуры. Однако данный критерий видится целесообразным только при наличии населения, но на практике возможны случаи, когда население попросту отсутствует на территории поселения и в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не заложены механизмы упразднения сельского поселения в случае, когда на данной территории не проживает население.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются выводы, полученные в ходе выполнения работы.

По теме диссертации автором опубликованы следующие статьи в рецензируемых изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки для публикации результатов диссертационных исследований:

1. Данько А.А. Правовые проблемы изменения состава субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 8. С. 41-46.
2. Данько А.А. Территориальное устройство Российского государства как конституционно-правовая категория // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 7. С. 25-29.
3. Данько А.А. Коллизионный федерализм в России: проблемы симметрии и асимметрии // Конституционное и муниципальное право. 2015. №10. С. 22-26.