

На правах рукописи

Лексин Иван Владимирович

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА
СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВА
(особенности России и зарубежный опыт)**

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Москва – 2013

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

Научный консультант:

Авакьян Сурен Адиебекович
доктор юридических наук, профессор

Официальные оппоненты:

Васильева Татьяна Андреевна
доктор юридических наук, доцент
федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт государства и права Российской академии наук
(ИГП РАН), заведующая сектором сравнительного права

Керимов Александр Джангирович
доктор юридических наук, профессор
ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте Российской Федерации»,
профессор кафедры конституционного права юридического
факультета имени М.М. Сперанского

Пастухова Надежда Борисовна
доктор юридических наук, доцент
ФГБОУ ВПО «Московский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», профессор
кафедры конституционного и муниципального права

Ведущая организация: ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики”»

Защита состоится 26 декабря 2013 года в 16 часов на заседании диссертационного совета Д 501.001.74 при Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова по адресу: 119991, Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д. 1, корп. 13-14 (4-й учебный корпус), аудитория 535а.

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций научной библиотеки Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова по адресу: г. Москва, Ломоносовский проспект, д. 27, Фундаментальная библиотека, сектор А, 8 этаж, комната 812.

Автореферат разослан « ____ » ноября 2013 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



П.Л. Полянский

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Проблемы территориального устройства выступают в числе основных факторов, определяющих направление развития российской государственности. Конечно, не все такие проблемы имели и имеют конституционно-правовой характер, однако можно утверждать, что конституционно-правовая проблематика территориального устройства государства всегда занимала особое место в политико-правовом развитии как советской, так и постсоветской России, характеризовалась высокой остротой, а с течением времени ее научная и практическая значимость лишь возрастала.

За прошедшее столетие Россия пережила несколько коренных изменений в форме государственного устройства, ряд реформ административно-территориального устройства и местного самоуправления, множество серьезных и незначительных преобразований в территориальном составе. Начало XXI в. относится к числу периодов хотя и не коренных, но весьма активных изменений в данной сфере: 11 субъектов Российской Федерации были вовлечены в процесс объединения, изменено прохождение границ между Москвой и Московской областью (причем данное изменение затронуло население, численность которого существенно превышает численность населения каждого из шести автономных округов, прекративших существование в результате образования новых субъектов Российской Федерации), в ходе реформы местного самоуправления созданы, преобразованы, упразднены тысячи муниципальных образований.

В России накопилось множество как теоретических, так и практических сложностей, относящихся к юридической составляющей территориального устройства государства. Работы ряда ученых-юристов оказались перенасыщены политологической, управленческой, экономической, социологической риторикой. Целостная научная концепция территориального устройства (аналогичная концепциям национально-государственного и административно-территориального устройства советского государства), которая отражала бы современные отечественные реалии и зарубежные тенденции, по сути, не разработана. Приоритетными предметами теоретических разработок в данной сфере чаще всего выступают федерализм, местное самоуправление, федеральное и региональное законодательство, тогда как акцент на исследовании собственно территориального устройства не

является распространенным. Указанные явления чаще всего рассматриваются в качестве отдельных предметных областей, а их исследования закономерно оказываются не вполне скоординированными между собой. Весьма широк спектр мнений специалистов и по каждому конкретному предмету. Само по себе это, конечно, не составляет проблемы, однако неоднородность оценок одних и тех же практических обстоятельств (например, формы государственного устройства Российской Федерации, учета национального состава населения при формировании территориальных единиц) зачастую объясняется не столько разнообразием правовых аргументов, сколько субъективными предпочтениями авторов исследований.

Отсутствует и официальная доктрина развития территориального устройства. Все большее число претензий вызывает содержание законодательства о территориальном устройстве – как на федеральном уровне, так на уровне субъектов Российской Федерации, причем с развитием правового регулирования отношений в сфере территориального устройства уровень юридической техники лишь снижается. Многие насущные проблемы (суверенитета, сецессии, порядка изменения состава Российской Федерации, территориальной основы местного самоуправления) получили юридическое разрешение, но обоснованность официальной позиции по этим вопросам вызывает определенные сомнения. В сравнении с развитыми правовыми государствами рациональность установленных в Российской Федерации процедур осуществления территориальных изменений невысока. Конституционно и законодательно предусмотренные процедуры существуют как бы независимо друг от друга, не составляя цельной системы, а сложность этих процедур недостаточно согласована со значимостью правового и фактического результата, достижимого с их помощью.

Решение названных проблем или, по крайней мере, их обстоятельная и непредвзятая оценка представляется более чем своевременным как для науки конституционного права, так и для юридической практики. В отсутствие целостной конституционно-правовой концепции территориального устройства государства, конечно, могут существовать и наука, и законотворчество, и правоприменение, но для повышения их качественного уровня наличие ясных, рациональных, согласованных представлений об этом устройстве видится весьма желательным. В то же время актуальным является и избавление от иллюзий о «некачественном» территориальном устройстве как о первопричине отечест-

венных национальных, экономических, управленческих проблем. У территориального устройства, а тем более, у правовых инструментов его изменения имеются вполне осязаемые пределы воздействия на реальные жизненные обстоятельства, и с существованием этих пределов необходимо считаться, не приписывая территориальным реформам свойства панацеи и не ожидая от них заведомо недостижимых результатов.

Научная разработанность темы исследования. К масштабному осмыслению территориального (государственного) устройства отечественные правоведы приступили сравнительно позже своих западноевропейских и американских коллег и в связи с этим во многом основывались на иностранных концептуальных разработках. Данная проблематика связывалась прежде всего с зарубежным эмпирическим материалом, тогда как отечественное территориальное устройство, во-первых, в качестве объекта исследования принималось сравнительно немногочисленными специалистами, а во-вторых, анализировалось фрагментарно (в части правового положения Финляндии, Польши и вассальных азиатских государств). Среди зарубежных ученых, работы которых повлияли на формирование представлений о территориальном устройстве государства, федерализме, автономии, местном управлении и самоуправлении в дореволюционной российской правовой науке, – И.К. Блюнчли, Ю. Гачек, Л. Дюги, Г. Еллинек, А. де Токвиль.

Труды отечественных исследователей второй половины XIX – начала XX вв. – А.С. Алексеева, А.И. Васильчикова, В.М. Гессена, А.Д. Градовского, В.М. Грибовского, А.И. Елистратова, А.А. Жилина, И.А. Ильина, Ф. (Б.)А. Кистяковского, М.М. Ковалевского, Ф.Ф. Кокошкина, Н.М. Коркунова, Н.И. Костомарова, Н.И. Лазаревского, М.Я. Лазерсона, А.В. Лохвицкого, Н.И. Палиенко, М.И. Свешникова, А.Т. Снарского, Б.Н. Чичерина, Л.А. Шалланда, А.С. Яценко – заложили качественную основу для осмысления проблем территориального устройства. Однако ход формирования отечественной концепции последнего, как известно, был скорректирован резкой сменой социально-политического строя. В первые послереволюционные десятилетия проблемы территориального устройства Советской России и нового союзного государства рассматривали, в частности, К.А. Архиппов, Г.С. Гурвич, В.Н. Дурденевский, С.А. Котляревский, В.И. Ленин, Д.А. Магеровский, Б.Д. Плетнев, И.В. Сталин, И.П. Трайнин, А.М. Турубинер, Н.Н. Фиолетов. Советской юридической науке удалось обосновать уникальное федеративное устройство, а административно-территори-

альное устройство увязать с хозяйственным развитием (хотя, конечно, идеи проведения административно-территориальной реформы на основе экономического районирования высказывались и прежде – с первых десятилетий XIX в.).

В послевоенные десятилетия проблемы территориальной автономии и устройства советских и «буржуазных» федераций были обстоятельно исследованы в монографиях, статьях, учебниках Г.В. Александренко, И.Н. Ананова, О.В. Берендеева, А.И. Денисова, З.Г. Еникеевой, Д.Л. Златопольского, Б.Л. Железнова, А.И. Кима, М.Г. Кириченко, И.М. Кислицына, Е.И. Колюшина, М.И. Куличенко, К.Д. Коркмасовой, Н.Я. Куприца, И.Д. Левина, А.И. Лепешкина, М.А. Митюкова, А.А. Мишина, Р.С. Мулукаева, Ф.А. Муртаза-Оглы, С.Я. Ошерова, В.А. Пертцика, А.И. Потапова, С.М. Равина, А.В. Радвогина, В.А. Рахлевского, С.И. Русиновой, П.Г. Семенова, Ю.Г. Судницина, Я.Н. Уманского, Н.П. Фарберова, А.М. Халилова, Р.Ш. Хафизова, О.И. Чистякова, Б.В. Щетинина, А.Ф. Югая, Ш.Ш. Ягудина, С.И. Якубовской, административно-территориального устройства – в работах В.А. Барахтяна, А.В. Лужина, В.А. Немцева, Р.С. Павловского, В.А. Ржевского, В.А. Рянжина, А.А. Транина, М.А. Шафира, А.А. Югова.

Следует подчеркнуть, что, несмотря на распространенную критику принятой в советское время формы подачи научного материала, эти исследования выделяются на фоне некоторых объемных современных трудов цельностью изложения, конкретностью, четкостью формулировок, ясностью выводов, авторской оригинальностью и отсутствием излишних претензий на всеохватность, реализация которых зачастую заставляет жертвовать единством и содержательностью исследования.

Огромное количество монографий и статей посвящено современным федерализму и федерации, в том числе: комплексной характеристике федерализма – работы М.В. Глигич-Золотаревой, В.В. Гошуляка, Н.М. Добрынина, Р.В. Енгибаряна, В.Г. Ермакова, Т.В. Заметиной, Л.М. Карапетяна, Ю.В. Кима, А.В. Киселевой, И.А. Конюховой (Умновой), Б.С. Крылова, А.В. Нестеренко, А.А. Сергеева, Э.В. Тадевосяна, Д.С.-М. Тэпса, В.А. Черепанова, В.Е. Чиркина; историческим аспектам российского федерализма – Р.Г. Абдулатипова, Л.Ф. Болтенковой, Ю.А. Дмитриева, А.Ю. Хованских, Ю.Л. Шульженко, Ю.Ф. Ярова; сопоставлению Российской Федерации с иными федеративными государствами – М.Н. Марченко, А.Н. Мочалова, М.С. Саликова, Б.Н. Топорнина, А.М. Фарукшина, М.Х. Фарукшина; форме государственного устройства России – Д.В. Замышляева, А.Н. Кокотова, Ф.М. Раянова; конституционно-правовому статусу субъек-

тов Российской Федерации – С.А. Авакьяна, А.В. Безрукова, В.И. Бырлэдяну, В.В. Володина, Б.Д. Дамдинова, В.В. Иванова, В.А. Кряжкова, А.Н. Лебедева, А.А. Ливеровского, Д.Н. Миронова, С.В. Нарутто, В.В. Невинского, А.Х. Пихова, С.Л. Сергевнина, ответственности субъектов федеративных отношений – И.Н. Барцица, В.А. Виноградова, А.А. Кондрашева, Н.М. Колосовой и др.

Актуальным вопросам внутригосударственных территориальных изменений и анализу их результатов посвящены исследования К.Н. Княгинина, Ф.Ф. Конева, С.В. Нагаевой, О.П. Личичана, Т.Я. Хабриевой, А.Н. Черткова, Э.С. Юсубова. Отечественные проблемы современного административно-территориального устройства проанализированы В.Н. Афонькиным, А.А. Деминым, С.П. Калининским, А.Н. Максимовым, территориальной организации местного самоуправления – О.И. Баженовой, Г.В. Барабашевым, Н.С. Бондарем, В.И. Васильевым, А.А. Замотаевым, Н.Л. Пешиным, В.В. Пылиным, Н.С. Тимофеевым, В.И. Фадеевым, Е.С. Шугриной и другими специалистами.

Современное государственное устройство зарубежных стран проанализировано в трудах А.С. Автономова, А.М. Арбузкина, М.В. Баглая, Я.Е. Борисова, Е.Р. Кастеля, Д.А. Ковачева, В.И. Лафитского, Ю.И. Лейбо, А.В. Малько, Н.А. Михалевой, А.А. Мишина, А.М. Осавелюка, Б.А. Страшуна, Л.М. Энтина и других. Рядом ученых проведены специальные исследования современных проблем территориальной автономии (среди них – А.Ю. Белодед, Н.В. Витрук, М.И. Кукушкин, О.Е. Кутафин, Н.В. Лукашева, В.В. Невинский).

При многочисленности научных трудов, которые в той или иной мере дают конституционно-правовую характеристику территориальному (государственному) устройству, последнее как целостный самостоятельный предмет конституционно-правовая исследования редко привлекает внимание отечественных специалистов. За последние годы по тематике территориального устройства государства защищено несколько интересных диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук (среди их авторов стоит отметить В.В. Бессонову, Е.А. Гейн, М.В. Гончарова, В.В. Кульчевского, А.К. Лабутина, А.А. Муравьева, М.И. Суборова), однако данные работы посвящены преимущественно анализу понятий, классификациям, описанию истории вопроса и анализу федеральных конституционных законов об объединении субъектов Российской Федерации.

Многими из названных ранее авторов были защищены диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук по смежным темам (посвя-

щенные федерализму, децентрализации, суверенитету и др.). А.С. Саломаткиным было проведено масштабное исследование отечественного территориального устройства по состоянию на середину 1990-х гг. А.Н. Чертковым в 2012 г. защищена диссертация на тему «Правовое регулирование территориального устройства России: концепция и прогноз». В ней автором поднимается ряд важнейших проблем, но выбранная ученым междисциплинарная направленность исследования обусловила практическую невозможность акцентировать внимание на ряде конституционно-правовых проблем территориального устройства государства.

В целом, несмотря на многочисленность и многообразие научных работ, относящихся к выбранной сфере исследования, ее осмысление остается фрагментированным. Попытки же комплексного изучения территориального устройства, предпринимавшиеся до настоящего времени, способствовали не столько концентрации на юридических проблемах и подчинению их решения единому замыслу, сколько выходу исследования за рамки правовой материи.

Указанные обстоятельства позволяют заключить, что избранная для диссертационного исследования тема нуждается в дальнейшей разработке. Весьма актуальным является проведение критического, цельного, сосредоточенного на юридических проблемах исследования конституционно-правовой проблематики территориального устройства государства, основанного на накопленном опыте его теоретического осмысления и современной практике правового регулирования отношений в сфере территориального устройства государства.

В качестве **целей исследования** поставлены:

- упорядочение конституционно-правовых представлений о территориальном устройстве государства;
- выявление конституционно-правовых проблем территориального устройства современного государства и, в частности, России; установление способов устранения или преодоления этих проблем;
- разработка на этой основе конституционно-правовой концепции обновления территориального устройства Российской Федерации.

Задачи исследования. Для достижения названных целей были поставлены следующие задачи:

- 1) Обосновать самостоятельность конституционно-правовой науки (по отношению к теории государства и права) в осмыслении теоретических и практических проблем территориального устройства и незаменимость конституци-

онно-правовых суждений о территориальном устройстве общетеоретическими и государствоведческими.

2) Переосмыслить предметные и методологические основы конституционно-правовых исследований территориального устройства государства.

3) Переработать подходы к определению ключевых понятий, к типизации территориальных единиц, территориального устройства, его изменений.

4) Сформулировать новые конституционно-правовые представления о правосубъектности территориальных образований, ее составляющих, автономии, суверенитете, сецессии, правовой асимметрии в территориальном устройстве.

5) Проанализировать практику территориальной организации Российской Федерации и ряда других сложноустроенных государств.

6) Представить логические решения выявленных проблем и дать рекомендации по использованию этих решений в юридической практике.

7) Разработать общую конституционно-правовую концепцию обновления российского территориального устройства, включающую представления о принципах, критериях, процедурах реформирования территориального устройства России и формах его закрепления.

Объектом исследования явились общественные отношения, подвергающиеся конституционно-правовому регулированию при установлении и изменении внутригосударственного территориального устройства, а также правоотношения, складывающиеся в результате такого регулирования.

Предмет исследования составили: научные представления о территориальном устройстве; сформулированные в источниках конституционного права нормы, регулирующие общественные отношения в сфере территориального устройства Российской Федерации и иных государств; практическая реализация названных норм; конституционно-правовые проблемы теории и практики структурирования государственной территории.

Теоретической основой диссертационного исследования явились:

- отечественные и зарубежные учения о государственности, суверенитете, территориальности, правосубъектности, правоотношении, компетенции, юридической ответственности, правотворчестве, источниках права, реализации и толковании права, юридической технике, сформулированные в работах Н.Г. Александра, А.С. Алексеева, С.С. Алексеева, И. Бентама, И.К. Блюнчли, Н.А. Богдановой, Ж. Бодэна, Г. Гегеля, Т. Гоббса, А.Д. Градовского, Р. Давида, Л. Дюги,

Д.А. Керимова, С.Ф. Кечекьяна, Н.М. Коркунова, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, О.Э. Лейста, В.О. Лучина, К. Маркса, Г.И. Муромцева, В.С. Нерсисянца, Ф.К. Савиньи, Б.А. Страшуна, А. де Токвиля, Р.О. Халфиной, Б.Н. Чичерина, Л.А. Шалланда, Г.Ф. Шершеневича, Ф. Энгельса, Л.М. Энтина, Л.С. Явича и многих других исследователей;

- научные труды о сущности федеративных и унитарных государств, централизации и децентрализации, автономии, распределении суверенитета, национально-государственном устройстве, местном самоуправлении, разделении властей И. Альтузиуса, Г.В. Барабашева, Г. Вайца, А. Гамильтона, Ю. Гачека, Дж. Джея, Т. Джефферсона, Г. Еллинека, Д.Л. Златопольского, Дж. Кальгуна, Л.М. Карапетяна, Ф.Ф. Кокошкина, И.А. Конюховой (Умновой), Дж. Локка, М.А. Митюкова, А.А. Мишина, Ш. Монтескье, Дж. Мэдисона, М.И. Свешникова, Т.Я. Хабриевой, Г.Н. Чеботарева, В.Е. Чиркина, О.И. Чистякова, А.С. Ященко и других;

- исследования отечественной специфики конституционно-правового регулирования, современных тенденций и перспектив его развития, проблем реализации конституционно-правовых норм, системы его источников и их особенностей, проведенные С.А. Авакьяном, Н.А. Бобровой, В.Л. Зивсом, Т.Д. Зражевской, В.Т. Кабышевым, С.Ф. Кечекьяном, Е.В. Колесниковым, Е.А. Лукьяновой, В.О. Лучиным, М.Н. Марченко, Ю.А. Тихомировым и многими другими учеными.

В качестве **методологической основы** исследования выступил всеобщий метод материалистической диалектики, позволяющий подвергать осмыслению проблемы политико-правовой действительности во всем их практическом многообразии. Среди общенаучных методов исследования были задействованы общие логические приемы (абстрагирование, аналогия, анализ, дедукция и индукция, обобщение, синтез), вероятностный метод, системный подход. Анализ нормативно-правовой базы осуществлялся посредством формально-догматического, сравнительно-правового (как синхронического, так и диахронического), историко-правового методов. Совместно с названными методами применялся метод толкования, необходимый для выработки практических рекомендаций. Широко использовались методы правового прогнозирования, правового моделирования и экстраполяции. При рассмотрении практических явлений были востребованы методы, относящиеся к иным областям научного знания, а именно, математические и статистические методы.

Нормативно-правовую и источниковедческую базу исследования составили Конституция Российской Федерации, международные договоры и акты международных организаций, федеральные конституционные законы, федеральные законы, нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, договоры между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, конституции, уставы и иные законы субъектов Российской Федерации, договоры и соглашения между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, конституции (основные законы) и иные законы СССР и РСФСР, решения их органов государственной власти и управления, конституционные акты и договоры зарубежных государств, сборники нормативных документов и аналитических материалов, материалы парламентских слушаний, научных и научно-практических конференций, семинаров и «круглых столов».

Научная новизна диссертационной работы определяется следующими обстоятельствами.

Во-первых, в последнее время потенциал монографических междисциплинарных и комплексных исследований часто оказывается переоцененным. В диссертации использован противоположный подход, заключающийся в ограничении анализируемой сферы сугубо правовыми проблемами. Это в свою очередь:

- обеспечило возможность их тщательного и сосредоточенного осмысления;
- позволило избежать подмены юридических решений поставленных задач политологическими и иными неправовыми выводами.

Во-вторых, в диссертации подвергнуты сомнению накопленные за последние десятилетия правовые и политико-правовые стереотипы. В частности, преобладает критический подход к оценке:

- традиционных трактовок форм территориального устройства;
- привычных подходов к соотношению понятий;
- принятых классификаций;
- распространенных интерпретаций причинно-следственных взаимосвязей между свойствами территориального устройства и смежными явлениями;
- восприятия федерализма и федеративной формы государственного устройства как непререкаемых ценностей;
- характеристики некоторых фактических свойств территориального устройства Российской Федерации как дефектов последнего.

В-третьих, к ряду вопросов, прежде подвергавшихся исследованию посредством формально-догматического, сравнительно-правового методов, методов толкования, применена аналитическая методология. Это позволило получить ряд новых выводов. В частности:

- предложено новое логическое решение проблемы «сложносоставных» регионов;

- установлено место правовых норм, регулирующих отношения по поводу территориального устройства, в системе права (аргументирована невозможность их объединения в единый, даже комплексный, правовой институт);

- обосновано отсутствие потребности в общих правовых принципах территориального устройства и критериях для его реформирования.

На защиту выносятся следующие **научные результаты**:

- 1) Восполнена недостаточность конституционно-правовой концептуализации основополагающих понятий в исследуемой сфере:

- выделены логические взаимосвязи территориального устройства государства со смежными правовыми явлениями (предметом конституционно-правового регулирования, правовой деятельностью, нормативным выражением конституционно-правового регулирования, результатами последнего);

- показано, что территориальная единица государства (территориальное образование) не существует как целостное правовое явление: в правовой реальности территориальное образование в разных контекстах выступает или в качестве пространственной сферы осуществления публично-значимой деятельности, или как субъект права;

- установлено, что нормативное выражение территориального устройства государства может быть охарактеризовано лишь как комплексное правовое образование, включающее ряд норм-принципов и правовых институтов (причем относящихся к различным отраслям права), но не как правовой институт или подотрасль конституционного права, – поскольку это устройство в своем практическом выражении не едино, его составляющие (системы территориальных единиц разных типов) основываются на разных принципах, а правовые нормы, которые распространяли бы свое действие на все общественные отношения, составляющие предмет регулирования для предполагаемого правового института (или подотрасли), и при этом являлись бы специфичными именно для данного правового института (подотрасли), отсутствуют. Конечно, правовые нормы общего характера, от-

носящиеся к территориальному устройству России, существуют, но они характеризуются либо избыточно, либо недостаточно широким предметным действием, чтобы служить основой отдельного правового института или подотрасли.

2) Придание системного единства правовым нормам, регулирующим отношения в сфере территориального устройства государства, тем не менее, желательно. Во-первых, существуют обстоятельства, не имеющие региональной специфики и, следовательно, подлежащие единообразной регламентации. Во-вторых, необходима системная рационализация процедур осуществления территориальных изменений: сложность процедур должна быть более согласована с масштабом осуществляемых изменений и фактической значимостью достижимых посредством них результатов. В-третьих, представляется допустимым установление общих стандартов, относящихся к хронологической последовательности этапов процедуры осуществления территориальных изменений (проведения референдума, заключения соглашения, законотворчества).

3) Продемонстрировано, что конституционно-правовое осмысление сферы территориального устройства государства на данный момент не обладает достаточной критической направленностью, что способствует укоренению в научных работах, а также в законодательстве неудачных и неверных логических конструкций, не вполне обоснованных преувеличений и допущений. К таковым в первую очередь относятся:

- рассмотрение территории исключительно в качестве пространственной сферы осуществления публичной власти, тогда как в действительности, во-первых, функции органов территориальных единиц множества видов с юридической точки зрения не имеют властного характера (хотя и, безусловно, являются публично-значимыми), во-вторых, акцент в правовом регулировании общественных отношений в сфере территориального устройства все больше смещается с властвования и воспроизводства государственного аппарата на оказание публичных услуг и осуществление иных функций в интересах физических и юридических лиц;

- восприятие федерализма как преимущественно правового явления, постигаемого средствами конституционно-правовой науки (в то время как по природе и по сути он представляет собой прежде всего предмет политической науки, в связи с чем попытки его всестороннего конституционно-правового исследования неизбежно приводят к подмене юридических проблем, их конституционно-правового осмысления и результатов последнего – политологическими;

- трактовка федеративного, унитарного (реже – регионалистского и иных) государств как членов классификационного ряда, хотя эти понятия не являются результатами логического деления общего по отношению к ним понятия, а имеют индуктивное происхождение (производны от реальных явлений), описываются посредством неповторяющихся параметров, в результате чего их совмещение в рамках одной классификации эквивалентно проведению деления по разным основаниям;

- мнение о проблематичности формального равноправия территориальных образований, одно из которых входит в состав другого, хотя равноправие – характеристика территориальных единиц как субъектов права, а не как географических пространств (причем территориальные образования как субъекты права не входят в состав друг друга: возможно лишь наложение пространственных сфер, на которые распространяется их компетенция, и это не исключает юридического равноправия одноименных с этими пространствами субъектов);

- приписывание административно-территориальным единицам свойства обладания правовым статусом, хотя как правило они не являются субъектами права;

- представление о наличии у территориальных образований конституционной деликтоспособности, несмотря на отсутствие бесспорных практических подтверждений и теоретических аргументов в пользу этого;

- убежденность в существовании запрета сецессии территориальных образований (или в допустимости установления такого запрета), хотя с международно-правовой точки зрения такой запрет является ничтожным;

- допущение возможности выделения территориальных единиц (в частности, субъектов федеративного государства) по неким отвлеченным критериям (которые чаще всего абстрактно именуют экономическими, социально-экономическими или управленческими) и уверенность в возможности формализации этих критериев, а равно в полезности следования таким критериям, – хотя последствия таких мероприятий совершенно неприсчитываемы, выгода от них крайне сомнительна, технически осуществимо лишь декларативное следование таким критериям (критерии, на основе которых возможно принять однозначное решение, просто отсутствуют), причем сами сторонники указанного подхода практически никогда не называют конкретных критериев.

4) К принципам, которые допустимо считать основой территориального устройства и следование которым должно являться неотъемлемой чертой современного цивилизованного государства, можно отнести:

- демократизм, выражающийся в учете мнения (или волеизъявления) населения при проведении территориальных изменений, затрагивающих его интересы, а в ряде случаев – в недопустимости проведения изменений без однозначного одобрения жителями заинтересованных территориальных образований;

- принцип сообразности с общим благом, выражающийся в ограничении действия первого принципа в случае, если его реализация угрожает интересам обороны, безопасности, охраняемым природным объектам и пр.;

- принцип управленческой функциональности (пригодности территориального устройства для обеспечения качественного исполнения государственных и муниципальных функций);

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

- принцип унификации, выражающийся в ограничении числа типов территориальных единиц, числа уровней территориального устройства, привязке названных типов к названным уровням, установлении предельных размеров территориальных единиц определенных типов.

5) Современным специалистам свойственно преувеличение возможностей юридической науки в осмыслении территориального устройства государства и, как следствие, необоснованное расширение предмета исследования на сферы, не познаваемые при помощи методологического инструментария юриспруденции, представление оценок и рекомендаций по вопросам, не имеющим строго юридического характера. Юридическая концепция преобразования территориального устройства государства не должна быть всеобъемлющей и подменять собой рекомендации экономистов, социологов, политологов, географов и представителей иных научных специальностей. Конституционно-правовые наука и практика должны играть прежде всего роль фильтра, отсеивающего некорректные с юридической точки зрения идеи, и предлагать процедуры достижения тех или иных правовых результатов, избегая соблазна формулировать предложения об изменении прохождения границ тех или иных территориальных образований или об их оптимальном числе.

Конкретные планы изменений в территориальном устройстве того или иного государства могут быть достаточно аргументированными лишь при соединении усилий даже не нескольких специалистов, а исследовательских коллективов (научных центров, экспертных групп, которые организовывали бы опросы общественного мнения, осуществляли сбор фактических данных, их анализ и трансформацию в конкретные рекомендации), не говоря уже о вспомогательном персонале. Эта сложнейшая работа требует профессиональных знаний, умений, опыта и не может быть заменена лишь комплексностью используемых подходов и учитываемых показателей. Участие представителей юридической профессии в подобном мероприятии должно ограничиваться осуществлением прежде всего формальных функций, а именно:

- правовой экспертизой планов преобразований территориального устройства;
- разработкой правового механизма претворения преобразовательных планов в жизнь либо выявлением юридических препятствий их осуществлению;
- предложением тех или иных форм правового регулирования исходя из характера регулируемых отношений;
- текущим консультированием государственных и муниципальных органов, лиц, замещающих государственные и муниципальные должности и должности государственной и муниципальной службы, а также экспертов, специализирующихся в других предметных областях (информированием названных лиц о правовых процедурах, о препятствиях осуществлению тех или иных действий, об их правовых последствиях).

В содержательном же отношении юридическая концепция территориального устройства страны (или концепция его преобразования) может предлагать модели правового статуса территориальных образований, новые схемы разграничения компетенции между общегосударственными и иными органами власти, правовые механизмы взаимодействия между ними, иные перспективные юридические конструкции.

б) В отечественной юридической литературе практически не отражен вопрос о моменте возникновения и продолжительности существования элементов конституционной правосубъектности территориальных образований. Момент возникновения правоспособности территориального образования следует ассоциировать с моментом вступления в силу учреждающего его документа –

независимо от его формы (в этом качестве может выступить и общегосударственный или региональный закон, и нормативный договор), а прекращения – с моментом утраты им силы, если самим этим документом или документом, обладающим более высокой юридической силой, не предусмотрено иное. Правоспособность территориального образования, как и любого другого лица, является непрерывной. В то же время, поскольку самостоятельно реализовывать свою правоспособность территориальное образование как субъект права объективно не может, его дееспособность зависит от фактического состояния лиц, призванных выступать от его имени. Территориальное образование можно считать дееспособным при любом из следующих условий:

- если юридически значимые решения от его имени могут приниматься на сходе жителей;

- если фактически существуют (сформированы) органы, полномочные принимать такого рода решения;

- при фактическом наличии органа, полномочного назначать референдум в пределах данного территориального образования, а также органа, организующего подготовку и проведение референдума.

Как следствие, территориальное образование может приобретать и утрачивать дееспособность как одновременно с правоспособностью, так и в иные моменты (соответственно, после приобретения и до утраты правоспособности), причем период его дееспособности теоретически может прерываться.

7) Наличие у политико-территориальных образований учредительной власти не всегда свидетельствует об их значительной самостоятельности. Утверждение региональных конституционных актов на общегосударственном уровне несет в себе заметные практические преимущества в сравнении с предоставлением учредительной власти самим территориальным образованиям:

- поскольку такие акты являются общегосударственными по форме и порядку принятия, становится излишним контроль за их соответствием другим общегосударственным законам;

- порядок создания таких актов экстраполируется и на внесение в них изменений. Региональный конституционный акт, разрабатываемый органами политико-территориального образования и утверждаемый общегосударственными органами, невозможно изменить в одностороннем порядке. В целом это создает систему сдержек и противовесов (для изменения конституционно-правового

положения региона необходимы инициатива последнего и согласие общегосударственного парламента), которая обеспечивает самостоятельность регионов не хуже, чем формальное предоставление им учредительной власти;

- указанный порядок, очевидно, способствует и стабильности региональных конституционных актов и разграничения компетенции между уровнями публичной власти.

8) При характеристике форм государственного устройства часто имеет место смешение их концептуальных свойств с практическими механизмами и иными средствами, при помощи которых достигается реализация этих свойств. Наиболее заметно эта проблема проявляется при характеристике федерации. В рамках юридической концепции федерация есть государство, которому соответствует несколько субъектов права (ими являются собственно федерация как общенациональный уровень государственной власти и члены федерации), правовой статус которых позволяет им выступать по определенным вопросам в качестве сторон отношений союзного характера. Фактические же средства (механизмы) обеспечения такой конструкции государства могут существенно варьироваться и не должны считаться неотъемлемыми признаками федерации. Отсутствие какого-либо из них в свою очередь не должно предрешать квалификацию государства как нефедеративного. В частности:

- унификация конституционного статуса политико-территориальных образований в действительности является лишь наиболее удобным, но отнюдь не единственно возможным или необходимым средством гарантирования их равенства во взаимоотношениях между собой;

- публично-правовые гарантии недопустимости изменения в одностороннем порядке разграничения компетенции между уровнями государственной власти, территории и правового статуса отдельного субъекта федерации могут быть заменены неформальными политическими гарантиями (например, в качестве такой гарантии может выступать практическая сложность или даже невозможность принятия политического решения по вопросу о таком изменении) или гарантиями доктринального характера.

9) Хотя многие из характеристик современных федеративных государств не приложимы к «советским федерациям», само по себе это не является достаточным основанием считать все такие государства фактически унитарными. Фактическая централизованность политических и даже административных функций не является строгим критерием для отнесения государства к числу

унитарных. Тот факт, что до конца 1980-х гг. республики не пользовались формально предоставленной самостоятельностью, есть характеристика политического режима, но не формы государственного устройства. Советская федерация – это, конечно, не федерация в том значении, в каком ее принято (было принято) понимать в «западной» и дореволюционной отечественной науке. Но в данном случае сходство терминов не следует воспринимать в качестве основания для оценки «буржуазного» и советского федерализма как подлинного и фиктивного воплощения одной и той же идеи (так же, как и существование понятий личной и реальной унии не должно вызывать вопрос о том, какая из них достойна называться унией, а выделение унитарных, федеративных и иных государств – вопрос о том, какие из них можно считать настоящими государствами). Создание советской федерации преследовало принципиально отличную от традиционных для западных федераций цель – решение национального вопроса, о чем всегда открыто заявлялось. Поэтому оценка государств этого типа с точки зрения их соответствия или несоответствия принципам федерализма, сформулированным в западных политологии и юридической науке, не вполне корректна. В то же время, в общественно-политической жизни советского государства правовая составляющая никогда не играла роли, достаточной для того, чтобы гарантировать именно формальное процессуальное равноправие участников союзных отношений. Это обстоятельство нельзя считать безусловным недостатком советской политической системы, но оно вынуждает отказаться от теоретической характеристики советских государств как федераций. Следовательно, советскую федерацию нужно признать либо отдельной формой государственного устройства, либо «подформой» одной из нефедеративных форм сложного государства, либо прототипом современных регионалистских государств.

10) В число необходимых признаков федерации и регионалистского государства входят не только формальные характеристики, но и сугубо практические и оценочные черты, не поддающиеся строгой формализации (к таковым относится прежде всего интенсивность использования политико-территориальными единицами механизмов участия в управлении государством в целом, а также механизмов межрегионального взаимодействия и сотрудничества). Чисто юридических же признаков для абсолютного различения этих форм государственного устройства недостаточно. В этом отношении ни федеративное, ни регионалистское государство не следует представлять как самостоятельное юри-

дическое явление – в отличие, например, от государства как такового, государственной власти, государственного органа, органа государственной власти и подобных явлений, обладающих формально-юридическими признаками, достаточными для их отграничения от смежных явлений.

Это позволяет сделать вывод о логической уязвимости деления на федерации де-юре и федерации де-факто. Словосочетание «федерация де-юре» само по себе противоречиво:

- во-первых, понятие федерации не исчерпывается признаками, поддающимися юридической формализации, поэтому независимо от степени соответствия состояния того или иного государства «юридически измеримым» критериям федеративности его чисто правовая квалификация как федерации ни в один момент времени не представляется возможной;

- во-вторых, слово «федерация», словосочетание «федеративное государство» суть теоретические термины, не имеющие конституционных или законодательных определений, поэтому наличие слова «федерация» в самоназвании государства или упоминание о федеративном устройстве в конституции государства сами по себе не имеют строгого юридического значения (скорее, такого рода самообозначение следует рассматривать как политическую декларацию), и отсутствие слов «федерация», «федеративный» в названии государства или в тексте конституции само по себе также не дает оснований для выводов о характере государственного устройства.

Не вполне корректно и словосочетание «федерация де-факто», поскольку основу федеративной формы государственного устройства все же составляют признаки, имеющие формально-юридическое выражение (в частности, достичь формального правового равенства иначе как «де-юре» невозможно). Поэтому представляется обоснованным заменить словосочетание «федерации де-юре» словосочетанием «самопровозглашенные федерации» (или «федерации по самоназванию», или «номинально федеративные государства»), а «федерации де-факто» – словосочетанием «государства, обладающие признаками федерации».

11) Сформулирован ряд общих практических рекомендаций, относящихся к законодательному установлению порядка осуществления изменений в территориальном устройстве государства:

- поскольку даже на теоретическом уровне сформулировать логически корректный, заверченный и при этом доступный для восприятия перечень возможных

территориальных изменений весьма затруднительно, в законодательстве можно было бы ограничиться закреплением открытого списка таких изменений и краткой расшифровкой лишь основных терминов, описывающих данные изменения;

- нецелесообразным представляется законодательное закрепление процедур территориальных изменений, привязанных к достижению определенных формальных результатов (например, порядка образования территориальной единицы или порядка изменения правового статуса территориальных образований), поскольку, во-первых, многообразие таких результатов приведет к излишней множественности процедур или к фрагментарности регламентации порядка осуществления территориальных изменений, во-вторых, выделение формальных результатов преобразований почти неизбежно оказывается довольно искусственным и далеким от практики (как следствие, цельному практическому результату может соответствовать комплекс формальных результатов, и для их достижения потребуются реализация комплекса различных процедур), в-третьих, к одним и тем же формальным результатам могут приводить весьма разнообразные мероприятия;

- выявление возможных путей достижения того или иного правового результата имеет смысл прежде всего для юридической науки и для правоприменения, тогда как для правотворческой деятельности привязка логики изложения к результатам территориальных изменений не вполне подходит, поскольку логически корректное построение законодательного текста в таком случае требует объединения в одном документе изложения весьма разнородных процедур, а само это изложение окажется весьма громоздким;

- привязка логики процедурного регулирования к комплексам мероприятий, воспринимаемым как процессы территориальных изменений (например, к объединению, присоединению, разделению территориальных единиц) также видится неуместной – по причинам множественности таких процессов; неудобства правоприменения в практических ситуациях, требующих совмещения разных процессов; пересечений между этими процессами, не позволяющими строго их разграничить;

- в связи с этим более рациональной была бы логическая привязка положений о порядке осуществления изменений в территориальном устройстве не к конкретным формальным результатам или «процессам» (как принято в настоящее время в отечественном законодательстве), а к субъектам принятия решений и, как следствие, к общему порядку принятия решений этими субъектами.

Благодаря использованию такого подхода:

- была бы снята потребность в установлении специальной процедуры осуществления таких изменений;
- были бы преодолены проблемы как множественности, так и недостаточности процедур принятия решений;
- были бы сокращены искусственность и нерациональность процедур;
- как следствие, была бы повышена доступность содержания правового регулирования для восприятия;
- как следствие, сократилось бы число ошибок при выборе надлежащей процедуры.

В то же время было бы полезно унифицировать и диверсифицировать порядок осуществления изменений в территориальном устройстве в зависимости от круга лиц, правовое положение которых затрагивалось бы тем или иным изменением (прежде всего, от численности населения, проживающего в местности, территориальную принадлежность которой предлагается изменить). Это позволило бы проводить территориальные преобразования по единой логике, избегая диспропорций в их процедурном обеспечении, которые в современной России являются весьма заметными.

12) Федеральный законодатель фактически присвоил себе интерпретационные функции Конституционного Суда Российской Федерации, по сути первично регламентировав по собственному усмотрению такие вопросы, как порядок изменения субъектного состава Российской Федерации и порядок изменения прохождения границ между ее субъектами. Конституционный Суд Российской Федерации в данном случае, конечно, нельзя обвинить в пассивности. Данный орган не вправе осуществлять толкование по собственной инициативе. Однако это не устраняет сомнений в оправданности законодательной деятельности по предметам, конституционное регулирование в отношении которых является недостаточно ясным.

13) Конституционные положения не исключают с необходимостью возможности существования в составе Российской Федерации наряду с субъектами Российской Федерации территориальных образований, не имеющих такого статуса, а также территорий, не относящихся ни к одному из муниципальных образований. Обосновано, что отсутствие у территориальной единицы статуса субъекта Российской Федерации или муниципального образования не лишает ее жителей возможностей участия соответственно в управлении делами госу-

дарства или в осуществлении местного самоуправления. Отсутствие такого статуса означает, что такая территориальная единица, не будучи субъектом права, не способна выступать в качестве собственника имущества и иметь самостоятельный бюджет. Но это не препятствует возможности существования в такой территориальной единице избираемых и формируемых иным образом органов представительства интересов жителей и решения населением вопросов регионального или местного значения. Такие органы, конечно, не могут составлять отдельного уровня публичной власти или являться собственными органами соответствующей территориальной единицы. Формально они относились бы к системе региональных органов или органов муниципального образования, в состав которого входила бы такая территориальная единица.

14) Многие из проблем, усматриваемых рядом исследователей в двойственности территориального устройства субъектов Российской Федерации, являются мнимыми или не имеют заметного практического значения. Во-первых, несовпадение границ административно-территориальных и муниципальных образований совсем не составляет бесспорную проблему. Расхождения между территориальными системами вполне естественны (они вполне типичны и для зарубежных стран). Во-вторых, далеко не однозначна проблема отсутствия единого законодательного понятия административно-территориального устройства. В современных условиях функциональность использования словосочетаний «административно-территориальное устройство», «административно-территориальное образование», «административно-территориальная единица» оказывается невысокой, в связи с чем представляется осмысленным изъятие из законодательства этих теоретических терминов. В-третьих, как следствие, нет необходимости стремиться и к строгому законодательному разграничению понятий административно-территориального деления и территориальной организации местного самоуправления. Не составляет проблемы и отсутствие отдельных законов, регламентирующих региональное административно-территориальное устройство, поскольку в большинстве субъектов Российской Федерации административно-территориальное деление служит только для определения пространственных пределов деятельности территориальных подразделений региональных органов исполнительной власти специальной компетенции (министерств, департаментов, служб, агентств, комитетов, комиссий, инспекций и пр.).

15) Конституционно-правовое регулирование отношений в сфере территориального устройства России не обладает качеством системности (так, качест-

венно однородные преобразования могут проводиться по принципиально разным процедурным схемам, а конфигурация территориальных единиц разных видов может меняться синхронно без явной в том необходимости). Однако придание ему этого качества не должно осуществляться посредством увеличения числа федеральных и федеральных конституционных законов и тем более за счет вторжения федерального законодателя в ведение субъектов Российской Федерации. Предлагающиеся специалистами проекты законодательного закрепления порядка изменения статуса субъекта Российской Федерации, порядка изменения межрегиональных границ суть полумеры. Первоочередной задачей является обеспечение согласованности самих актов федерального законодательства. Решением данной проблемы может служить лишь закрепление ключевых требований к формированию, преобразованию и изменению конфигурации территориальных единиц непосредственно в Конституции Российской Федерации.

16) В наибольшей степени в упорядочении нуждаются процедуры изменения принадлежности местности к территориальным единицам, обладающим правосубъектностью, – субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, а также процедуры изменения их видового статуса. Для осуществления таких изменений предложена единая логическая схема, включающая порядок инициирования названных процедур, критерии проведения обязательных и факультативных референдумов, коллизионные правила, определяющие сравнительную значимость результатов референдумов, проведенных по одному и тому же вопросу.

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

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

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

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

б) выработать систему процедур осуществления преобразований:

- позволяющих выявлять интересы и волю заинтересованных лиц;

- достаточных для достижения правовых результатов необходимого спектра;

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

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

г) обеспечить выявление несоответствий фактически проводимых преобразований установленным процедурам;

д) обеспечить профессиональную реализацию этих процедур.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования полученных соискателем выводов для совершенствования Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации, системы нормативных правовых актов органов местного самоуправления, а также в правоприменительной деятельности. Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в качестве методологической основы разработки проектов модельных законов субъектов Российской Федерации и программ развития территориального устройства, в качестве базы для дальнейших научных разработок в этой области и в преподавании конституционного права Российской Федерации, муниципального права Российской Федерации, конституционного права зарубежных

стран, теории государства и права, специальных правовых курсов и других дисциплин, а также при подготовке учебно-методических пособий.

Апробация результатов исследования. Диссертация прошла обсуждение на заседании кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова. Основные положения проведенного исследования докладывались на всероссийских, межрегиональных и региональных научных и научно-практических конференциях, семинарах и «круглых столах», проводившихся в МГУ имени М.В. Ломоносова, Московском государственном юридическом университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Российской академии наук, ИНИОН РАН, Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, Академии государственного и муниципального управления при Президенте Республики Татарстан, Правительстве Санкт-Петербурга, Университете Торонто и др. Результаты диссертационного исследования использовались в подготовке материалов для совместной программы Администрации Президента Российской Федерации и Канадского агентства международного развития «Содействие реформированию государственного управления в Российской Федерации» (компонент «Федерализм»), в том числе для разработки курсов повышения квалификации государственных гражданских служащих, и для Программы фундаментальных исследований Президиума РАН № 31 «Роль пространства в модернизации России: природный и социально-экономический потенциал» (Проект 1.3. «Системная трансформация пространственной организации постсоветского общества: к новой конфигурации экономического, расселенческого и властного пространства»).

Основные положения проведенного исследования отражены в 50 публикациях, общий объем которых составил более 100 п.л.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, пяти глав, объединяющих двадцать четыре параграфа, заключения и библиографического списка, включающего перечень нормативных правовых актов и других официальных документов и перечень использованных научных и учебно-методических работ.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** характеризуются: актуальность исследования, разработанность проблемы исследования, его цель и задачи, объект и предмет, теоретическая, методологическая и нормативно-информационная база, научная новизна исследования и научные результаты, выносимые на защиту, практическая значимость результатов исследования и их апробация.

Первая глава – «Конституционно-правовая теория территориального устройства государства: основные понятия, предмет, методология исследования» – посвящена осмыслению понятий территориального устройства государства, его формы, территориальной автономии, территориальных образований, их правосубъектности, конституционно-правовых принципов территориального устройства и критериев формирования территориальных единиц, методологическим и иным проблемам конституционно-правовых исследований территориального устройства государства.

В **первом параграфе** («Территориальное устройство государства и территориальное образование как категории науки конституционного права») критически осмыслены подходы к пониманию названных явлений, рассмотрены их альтернативные обозначения и предложены обновленные определения соответствующих понятий.

Обосновано, что наличие системы теоретико-правовых представлений о территориальном устройстве не снимает необходимости разработки его целостной конституционно-правовой концепции. Формирование такой концепции требует преодоления ряда теоретических проблем, среди которых наиболее существенны:

- фрагментарность и недостаточная координация осмысления территориального устройства в конституционно-правовой науке;
- неаккуратность в использовании категорий территориального устройства и (или) некритичное отношение к их использованию;
- недоработанность специфического определения территориального (или государственного) устройства как правового явления.

Показано, что территориальное устройство государства понимается в нескольких различных смыслах. По сути, хотя это устройство представляет собой

единое явление реальной действительности, ему соответствует несколько понятий, описываемых одним и тем же термином: территориальным устройством государства именуется и система общественных отношений, и их нормативное закрепление, и процесс разделения государственной территории, и результат последнего. Соответственно, с юридической точки зрения, территориальное устройство государства может быть корректно представлено по меньшей мере в четырех смежных аспектах:

- как часть сферы правового регулирования и как предмет правового регулирования, а именно как совокупность общественных отношений по поводу разделения находящегося под суверенитетом данного государства географического пространства на территориальные единицы, установления и изменения их правового положения, отношений территориальных единиц (при наличии у них правосубъектности) между собой и с государством, а также отношений между органами государственной власти и (или) местного самоуправления с различной территориальной компетенцией;

- как правовая деятельность – по осуществлению названного разделения, установлению и изменению правового положения территориальных образований в составе государства, по правовому регулированию названных общественных отношений;

- как нормативное выражение правового регулирования, а именно как совокупность норм-принципов и иных правовых норм, которыми устанавливается названное разделение, закрепляется правовое положение территориальных единиц в составе государства, регулируются названные отношения;

- как результат правового регулирования, а именно как фактическое разделение на указанные территориальные единицы и фактические правоотношения между вышеназванными субъектами.

Как и территориальное устройство государства, территориальное образование является многоаспектным явлением, весьма сложным для описания посредством юридических категорий. Поскольку не все территориальные образования обладают правосубъектностью, их общим признаком оказывается совпадение с пространственными сферами осуществления публично-значимой деятельности. Таким образом, определить внутригосударственное территориальное образование

можно как официально выделенную в пределах территории государства пространственную сферу осуществления публично-значимой деятельности.

Во **втором параграфе** («Типичные проблемы современных конституционно-правовых исследований территориального устройства государства») рассмотрен ряд типичных проблем, связанных с выбором предмета исследования и методологических подходов.

Одна из наиболее распространенных проблем такого рода заключается в выходе исследований за пределы предметной сферы, познаваемой при помощи методологического инструментария правовой науки. Междисциплинарные исследования как таковые, безусловно, не составляют проблемы, а, напротив, заслуживают поощрения. Проблемой является то, что, не будучи основаны на междисциплинарной компетентности исследователя, политологические, экономические, социологические рассуждения могут подменять собой юридическое осмысление предмета или прикрывать незавершенность такого осмысления.

Крупную группу проблем составляет склонность части исследователей к некритичному пониманию крайне спорных и вероятностных положений, к нарушению или искажению причинно-следственных взаимосвязей, к представлению гипотетических суждений как аксиом, к изложению сомнительных оценок в беспелляционной форме. В число проблем рассматриваемой группы входит также перенесение логики оценок реальных явлений на ведение споров о понятиях, теоретических признаках и классификациях.

В **третьем параграфе** («Конституционная правосубъектность территориальных образований») рассмотрен ряд теоретических и практических проблем приобретения внутригосударственными территориальными единицами правового статуса и его реализации.

Показано, что, вопреки расхожему мнению, наличие у каждой территориальной единицы правового статуса и правосубъектности – далеко не бесспорный факт. Огромное количество территориальных единиц не имеют прав, предметов ведения или каких бы то ни было иных элементов правового статуса. Конституционная правосубъектность «вменяется» территориальному образованию в случае, если органы и должностные лица, пространственная компетенция которых совпадает с данным территориальным образованием, осуществляют

юридически значимые деяния от имени данного территориального образования, а не от имени вышестоящих лиц (конкретного органа государственной власти, монарха, государства или иного субъекта). Разделение территориальных единиц на обладающие и не обладающие правосубъектностью, конечно, имеет место не только в России. Оно характерно (и было характерно) для большинства современных, а также для многих исторических государств.

Аргументировано, что помимо круга территориальных образований, к которым применим термин «субъект права», ограниченным является и набор элементов правового статуса (а еще более ограниченным – элементов конституционно-правового статуса), которыми эти образования могут характеризоваться.

В отечественной юридической литературе слабо отражен вопрос о моменте возникновения и продолжительности существования элементов правосубъектности территориальных образований. Бесспорно лишь, что каждое территориальное образование, обладающее правовым статусом, в любой момент времени является правоспособным. Но даже момент возникновения правоспособности территориальной единицы (и возникновения самой территориальной единицы) можно связывать с различными обстоятельствами. Представляется, что момент возникновения правоспособности территориального образования следует ассоциировать с моментом вступления в силу учреждающего его документа – независимо от формы последнего (в этом качестве может выступить и общегосударственный или региональный закон, и нормативный договор), а прекращения – с моментом утраты им силы, если самим этим документом или документом, обладающим более высокой юридической силой, не предусмотрено иное (например, установлена конкретная дата учреждения или упразднения территориальной единицы).

Дееспособность же территориального образования зависит от фактического состояния лиц, призванных выступать от его имени. Представляется, что территориальное образование, обладающее правосубъектностью, можно считать дееспособным при любом из следующих условий:

- если фактически существуют (сформированы) органы, полномочные принимать юридически значимые решения от его имени;
- если такого рода решения могут приниматься на сходе жителей;

- при фактическом наличии органа (должностного лица), полномочного назначать референдум в пределах данного территориального образования, а также органа, организующего подготовку и проведение референдума.

Спорной представляется конституционно-правовая характеристика территориального образования как деликтоспособного субъекта. За правонарушение, вменяемое территориальному образованию, юридическую ответственность часто несут должностные лица, представляющие данное территориальное образование. Юридическая (негативная) ответственность же самого территориального образования обычно предусматривается нормами не конституционного права, а иных отраслей права (финансового права, гражданского права).

В целом конституционная деликтоспособность территориальных единиц слабо согласуется с концепцией правового и демократического, а тем более федеративного государства. Принудительное воздействие на конституционно-правовой статус территориального образования так или иначе отражается на фактических возможностях проживающих на его территории граждан по участию в управлении делами государства. Следовательно, в качестве меры юридической ответственности такое воздействие будет неизбежно являться спорным.

Четвертый параграф («Конституционно-правовые принципы территориального устройства и критерии формирования территориальных единиц») посвящен проблемам постулирования названных принципов и критериев.

Показано, что понятие принципа применяется в отношении территориального устройства в нескольких близких, но при этом разных смыслах. Во-первых, территориальное устройство государства не представляет собой единого явления, к которому были бы применимы общие принципы. Во-вторых, следует различать принципы территориального устройства как современной данности и принципы, по которым оно было сформировано. В-третьих, под принципами могут пониматься как основные правила, которым подчиняется само территориальное устройство, так и идеи (цели), реализации которых оно призвано способствовать. В-четвертых, не тождественны принципы территориального устройства (функционирования территориального устройства) и принципы его изменения. В-пятых, от принципов как руководящих основ нужно отделять оценочные (измеримые) параметры, используемые при определении до-

пустимости или недопустимости создания или ликвидации территориальной единицы, изменения ее границ и т. п.

Отмечено, что многие из сформулированных в Конституции Российской Федерации положений принципиального характера, относящихся к территориальному устройству, в той или иной степени могут быть охарактеризованы как мнимые. Действительными же являются лишь немногие из конституционных принципов территориального устройства России. К ним относятся прежде всего: политическая самостоятельность субъектов Российской Федерации, их равноправие, недопустимость изменения их статуса в одностороннем порядке, самоуправление местных сообществ, недопустимость изменения границ территорий осуществления местного самоуправления без учета мнения населения. Претензии могут быть высказаны и в отношении законодательно установленных принципов территориальной организации местного самоуправления. Не являются совершенными и законодательные перечни принципов административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации.

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

Указано, что идейные основы существующего территориального устройства и принципы, по которым оно было сформировано, вполне могут оказываться несовпадающими и даже взаимоисключающими. Действующее законодательство «безразлично» к критериям, по которым в свое время были выделены республики, края, области и другие территориальные образования, имеющие сегодня статус субъектов Российской Федерации. Как следствие, принципы выделения территориальных единиц, ставших в разное время субъектами Российской Федерации, нельзя считать принципами современного территориального устройства России. Скорее, наоборот, принципом равенства субъектов

Российской Федерации предполагается «принцип безразличия» к первоначальным критериям выделения указанных единиц.

В пятом параграфе («Территориальная автономия и смежные понятия») обосновано, что строгое отграничение автономных территориальных образований от субъектов федеративных государств и муниципальных образований сложно подкрепить практическими аргументами. Для преодоления разногласий между подходами к соотнесению названных понятий предложена следующая позиция. Многозначность категорий «федерация», «самоуправление» и «автономия» уже достигла того критического уровня, при котором поиск истины в терминологических спорах оказывается заведомо бесперспективным. В зависимости от выбранных значений автономное территориальное образование и субъект федерации или муниципальное образование могут быть представлены и как непересекающиеся, и как пересекающиеся категории, и как частное и общее понятия.

Исходя из сформулированных в диссертации определений, со смежными понятиями – субъекта федерации и муниципального образования – понятие автономной территориальной единицы соотносится следующим образом. Субъекты федеративных государств попадают в категорию автономных территориальных образований как в узком (предполагающем законодательную самостоятельность), так и в широком (предполагающем распространение категории «автономия» на административную самостоятельность) смыслах. С муниципальными образованиями автономные территориальные единицы соотносятся по-разному в зависимости от широты самостоятельности первых и от широты значения категории «автономия». Территориальные единицы, обладающие автономией в широком смысле, и муниципальные образования оказываются пересекающимися понятиями. Автономия в узком смысле для муниципалитетов не характерна, то есть в общем случае автономные (в узком смысле) и муниципальные образования являются непересекающимися понятиями.

В шестом параграфе («Понятие формы территориального устройства государства») показано, что представления о форме территориального (государственного) устройства (как и собственно об этом устройстве) весьма полемичны. В интерпретации конкретных форм территориального устройства государства правоведы также не вполне единодушны.

С учетом схоластического характера данных разногласий высказано предположение об осмысленности уклонения от дискуссии по данному вопросу. Форму территориального устройства уместно рассматривать не как ключевое теоретическое понятие, а лишь как основание деления государств.

Во **второй главе** – «**Основные вопросы типологии**» – рассмотрены проблемы классификации государств по форме территориального устройства, территориальных образований, территориального устройства и изменений в нем.

В **первом параграфе** («Дискуссионность классификации государств по форме территориального устройства») выявлено, что большинство используемых в юридической науке и практике категорий, относящихся к территориальному устройству государства, имеет индуктивное происхождение. К таким категориям относятся федерация и федеративное устройство, национально-государственное устройство, административно-территориальное устройство, регионалистское государство и др. Прямая производность данных категорий от реальных явлений предопределяет логическую самостоятельность соответствующих понятий по отношению друг к другу: поскольку эти понятия не являются результатами логического деления общего по отношению к ним понятия, составить полноценную классификацию они могли бы лишь по случайности.

Для получения же логически безупречной классификации необходимо выбрать абстрактное основание типизации, и лишь после получения формально-логических типов территориального устройства и государств уместно соотносить с данными типами привычные категории федерации, унитарного государства и др.

При этом представляется допустимым воспользоваться уже существующей терминологической базой, а именно знакомыми еще дореволюционной науке категориями простых и сложных государств. Для разделения государств на простые и сложные предложено использовать законодательную (политическую) автономию территориальных образований в составе государств.

К категории простых по выбранному критерию относятся государства, в составе которых отсутствуют территориальные образования, обладающие автономией в узком смысле (политической автономией). Сложным же будет считаться любое государство, в составе которого имеется хотя бы одно политико-автономное территориальное образование. В категорию современных сложных

государств в данном смысле попадают федеративные государства, регионалистские («регионализованные», «областные») государства, или государства автономий, сложные унитарные государства.

Второй параграф («Правовые критерии разграничения форм территориального устройства») посвящен решению проблемы определения пределов понятия федеративного и иных государств. Отмечено, что разграничение форм государственного устройства возможность построения однозначных перечней признаков федеративного, унитарного, регионалистского и иных государств весьма сомнительна, поскольку изменчивы сами эти явления. Кроме того, исследователи обычно включают в число признаков государств анализируемой группы не только квалифицирующие характеристики (служащие для отграничения одной группы от другой), но и некоторые свойства, относящиеся к явлениям более общего порядка. При характеристике форм государственного устройства часто имеет место смешение их концептуальных свойств с практическими механизмами и иными средствами, при помощи которых достигается реализация этих свойств. Эти средства часто позиционируются в качестве существенных признаков той или иной формы государственного устройства, хотя более справедливо было бы считать их лишь вспомогательными чертами, типичными для того или иного времени и политического контекста.

Из названных групп государств наиболее сложно разграничить федеративные и регионалистские. В качестве критерия их условного разграничения предложен характер внутригосударственных отношений. Федерация исходя из этого определена как государство, существующее в юридической действительности в виде нескольких субъектов права (ими являются собственно федерация как общенациональный уровень государственной власти и члены федерации), правовой статус которых позволяет им выступать по определенным вопросам в качестве сторон отношений союзного характера. Ключевыми условиями существования отношений, которые можно было бы охарактеризовать как союзные, являются: наличие объектов, по поводу которых могли бы возникнуть такие отношения, наличие заинтересованности и воли к соучастию в осуществлении государственной власти, а также процессуальное равноправие сторон (политико-территориальных образований между собой, общегосударственных и регио-

нальных органов государственной власти между собой). Регионалистскими же в этом случае могут считаться государства не ориентированные на установление отношений союзного характера либо между политико-территориальными единицами, либо между последними и общегосударственным уровнем власти.

В третьем параграфе («Типология территориальных образований и территориального устройства государства») рассмотрены проблемы теоретической классификации указанных явлений и ее взаимосвязи с юридической практикой.

Показано, что правовая природа территориальных образований проявляется в нескольких взаимосвязанных характеристиках, которые могут служить в качестве оснований их классификации. Отмечено, что поскольку территориальные образования разных видов формируются для решения разных задач, различны и факторы, на которые необходимо обращать внимание при осуществлении территориальных изменений в отношении единиц разных видов.

В рамках деления по наличию и характеру самостоятельности в качестве отправного члена классификационного ряда предложено использовать самую устоявшуюся категорию территориальных образований – административно-территориальные единицы. Исходя из современной практики, определить административно-территориальную единицу можно как не обладающее политической автономией образование, выделенное:

- в наиболее узком смысле – для нужд общего государственного управления;
- в промежуточных смыслах – для нужд и общего, и специального (отраслевого, функционального и пр.) государственного управления либо для нужд только общего, но и государственного, и муниципального управления;
- в наиболее широком смысле – для нужд как общего, так и специального государственного или муниципального управления.

Противопоставлять административно-территориальному устройству и соответствующим образованиям предложено политико-территориальное устройство и политико-территориальные образования. Последними предложено считать территориальные единицы, обладающие некоторой самостоятельностью в осуществлении законотворчества.

В четвертом параграфе («Типология изменений в территориальном устройстве государства») представлен обстоятельный анализ основных вариантов

порядка осуществления внутригосударственных территориальных изменений и их конституционно-правовых результатов. На основании изложенного сформулирован ряд практически значимых выводов.

Третья глава – «Общие практические проблемы территориального устройства современных государств» – содержит анализ конституционно-правовых проблем, характерных для современной России, но не имеющих сугубо российской специфики: суверенитета и сепаратизма, выбора типа формального источника конституционно-правового регулирования отношений в сфере территориального устройства государства, правовой асимметрии в территориальном устройстве.

В первом параграфе («Конституционно-правовые проблемы суверенитета территориальных образований») проанализированы подходы к оценке названного явления, зарубежная практика и специфика отечественной доктрины суверенитета.

Показано, что несмотря на разнообразие концепций суверенитета, радикальные противоречия между ними отсутствуют. Большинство разнотолков предопределяется многозначностью термина «суверенитет». Как следствие, концепции делимости государственного суверенитета и его дуалистические и сепаративные теории не следует рассматривать как взаимоисключающие, поскольку под суверенитетом в них понимаются разные явления.

Наиболее частый недостаток теоретических построений, связанных с суверенитетом в федеративном или ином сложном государстве, заключается в априорном установлении принадлежности суверенитета тому или иному носителю политической власти. На внутригосударственные отношения неверно переносить логику международного правопорядка, позволяющую конструировать правовой статус государств исходя из принципа их суверенности. Суверенитет есть первичная составляющая правового положения государства как субъекта международного права. Правовое положение же общегосударственного уровня власти и внутригосударственных территориальных образований производно от распределения властных функций между ними. В этом случае сделать вывод о принадлежности суверенитета в том или ином смысле возможно лишь по результатам анализа этого распределения, и таким образом, принадлежность суверенитета оказывается оценочной характеристикой, вторичной по отношению к фактическому правовому положению носителей государственной власти.

Во **втором параграфе** («Конституционно-правовые проблемы сецессии территориальных образований») предпринята попытка пересмотреть устоявшееся отношение к данному феномену и обратить внимание на ряд правовых вопросов, не получивших достаточного освещения в конституционно-правовой науке.

Выявлено, что юридическая допустимость сецессии совсем не означает с необходимостью наличия у территориальных образований юридического права сецессии (права на осуществление сецессии). Допустимость сецессии предполагает лишь предоставление населению или полномочным органам того или иного территориального образования возможности инициировать вопрос об отделении, добиваться его рассмотрения компетентными органами, использовать законные средства для достижения желаемого правового результата. Наличие же права сецессии означает допущение одностороннего выхода территориальной единицы из состава государства, и совершенно естественно, что последнее не склонно признавать наличие такого права у территориальных сообществ. В свою очередь отсутствие у внутригосударственных территориальных образований права сецессии совершенно не обязательно означает формальную недопустимость сецессии.

Показано, что формальное запрещение сецессии (в значении не одностороннего отделения территориального образования от государства, а принципиальной возможности выхода территориального образования из состава государства) неуместно. Юридические препятствия можно создавать лишь в отношении деяний субъектов (так, могут преследоваться публичные призывы к насильственному отделению территориального образования от государства), но не в отношении события сецессии. Формальное признание права сецессии в свою очередь возможно, но его характер зависит от усмотрения национального законодателя. Как следствие, специальное закрепление отсутствия у территориальных образований права на сецессию в большинстве случаев не меняет их правового статуса, а носит лишь подтверждающий (декларирующий) характер.

Обосновано, что праву нации на самоопределение не корреспондирует обязанность предоставить ей независимость, а принцип территориальной целостности отнюдь не тождествен юридической нерушимости того или иного государства. Как следствие, в международно-правовом аспекте право наций на самоопределение не конфликтует непосредственно с принципом территориальной целостности.

Аргументировано, что признание возможности выхода территориального образования из состава государства – по достаточно сложной процедуре – на практике могло бы служить не меньшей гарантией обеспечения территориальной целостности государства, чем абсолютный запрет выхода из состава государства. В то же время следует безусловно признать, что в странах с низкой правовой и политической культурой конституционное допущение сепарации может иметь и разрушительные для государственности последствия.

В **третьем параграфе** («Проблемы выбора форм конституционно-правового регулирования отношений в сфере территориального устройства государства») произведено сопоставление отечественной и зарубежной практики использования названных форм. На этой основе сформулирован ряд выводов.

В частности, отмечено, что по степени абстрактности положений, посвященных порядку осуществления изменений в субъектном составе, в территориальной организации местного самоуправления, действующая Конституция Российской Федерации напоминает временную, принятую на переходный период. В противоположность конституционным актам других сложных государств континентальной правовой системы, к которой по формальному выражению правового регулирования тяготеет современная Россия, в Конституции Российской Федерации процедуры проведения изменений в территориальном устройстве (равно как и многие другие) лишь упомянуты, что препятствует ее восприятию и использованию как документа прямого действия.

Отсутствие прямого конституционного закрепления порядка преобразования территориального устройства приобретает особое значение в связи со спецификой российской законодательной культуры, допускающей вольное развитие абстрактных конституционных норм в федеральных законах и иных документах. В этих условиях установление в Конституции Российской Федерации четких и достаточно конкретных правил могло бы послужить некоторой (конечно, далеко не абсолютной) гарантией от существенного искажения законодателем конституционного замысла.

В параграфе также рассмотрены вопросы о пределах целесообразного использования законов, договоров, судебных решений как форм правового регулирования отношений в сфере территориального устройства государства.

В четвертом параграфе («Проблема различий в правовом положении территориальных образований») показано, что на практике симметрия и асимметрия правового положения регионов в определенном смысле выступают в диалектическом единстве. Реализация формально равных правовых возможностей, естественно, может приводить к разнообразным правовым результатам (в том числе к появлению различий в индивидуальных правовых статусах). В то же время, асимметрия в правовом положении регионов может являться основанием правового равенства граждан. При наличии компактно проживающих национальных, лингвистических, религиозных групп такая асимметрия может обеспечивать, например, возможность употреблять родной язык в отношениях с органами публичной власти, получать бесплатное образование на родном языке, пользоваться результатами государственной поддержки местных культурных традиций.

В параграфе проанализирован ряд концептуальных и практических проблем правовой асимметрии в российском территориальном устройстве. В частности, предложена обновленная трактовка проблемы «сложносоставных» регионов, приведены соображения о допустимости появления непосредственно в составе Российской Федерации территориальных образований, которые не имели бы статуса ее субъектов, а в составе субъектов Российской Федерации – территорий, не относящихся ни к одному из муниципальных образований, оценены современное состояние и перспективы института административно-территориальных единиц с особым статусом, созданных на территории бывших автономных округов.

В четвертой главе – «Проблемы современного российского законодательства о территориальном устройстве» – исследованы специфические сложности отечественного конституционно-правового регулирования отношений в сфере территориального устройства.

В первом параграфе («Юридико-технические проблемы законодательного регулирования») рассмотрены нарушения правил и использование ненадлежащих приемов формулирования, толкования, систематизации правовых положений; создания (в том числе подготовки проектов), толкования, систематизации, опубликования (обнародования) юридических документов. В числе выявленных проблем:

- чрезмерная абстрактность конституционных и законодательных положений, неясность, недостаточность или отсутствие законодательных положений,

ний, необходимых для реализации конституционных положений, и наличие иных пробелов в правовой базе территориального устройства;

- законодательное закрепление правил, объективная потребность в которых отсутствует, перегруженность законодательства нефункциональными терминами, определениями и иными конструкциями, делающими текст неудобочитаемым и (или) непонятным для рядового пользователя правовой информации;

- наличие коллизий в содержании источников конституционно-правовых норм о территориальном устройстве;

- недостаточная унифицированность терминологического аппарата;

- использование в официальных текстах нелогичных, недостаточно грамотных и просто неудачных формулировок;

- использование формулировок, не соответствующих требуемому характеру правового регулирования либо не позволяющих однозначно установить такой характер.

Второй параграф («Двойственность территориального состава Российской Федерации и ее субъектов») посвящен проблеме деления как России, так и ее субъектов одновременно на территориальные единицы, обладающие правосубъектностью (ими являются соответственно субъекты Российской Федерации и муниципальные образования), и на иные территориальные единицы.

Высказано мнение, что в качестве значимого преобразования территориального устройства России формирование федеральных округов можно рассматривать лишь с политологической точки зрения. В формально-юридическом же отношении факт появления территориальных единиц под названием «федеральные округа» не имел существенного значения. Установлено, что надсубъектные территориальные образования, подобные современным федеральным округам, не являются сугубо отечественным явлением. Деление территориальных единиц субъектов федерации на обслуживающие функции государственного управления и предназначенные для обеспечения населению возможностей самостоятельно решать проблемы местного значения также не является российской спецификой.

Показано, что многие из проблем, усматриваемых рядом исследователей в двойственности территориального устройства субъектов Российской Федерации, являются мнимыми или не имеют заметного практического значения.

В **третьем параграфе** («Проблемы установления, изменения и утраты конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации») исследован ряд актуальных вопросов конституционно-правовой теории и практики. Проблемы в рассматриваемой сфере были разделены на две основные группы:

- связанные с неясностью и многозначностью терминов и различиями между теоретическими и законодательными значениями одних и тех же конструкций;
- связанные с выбором формы закрепления и изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации.

Проведенный анализ позволил, в частности, установить, что:

- в рассматриваемой сфере единство науки и практики на данный момент недостижимо (в современных условиях приходится строго разделять научное использование терминов и интерпретацию тех же терминов в тексте нормативных документов, регулирующих общественные отношения в исследуемой сфере);
- теоретические категории словосочетания «статус субъекта Российской Федерации» и «изменение статуса субъекта Российской Федерации» пригодны для абстрактного научного осмысления фактических явлений, но в законодательном тексте оказываются не вполне функциональными;
- под изменением статуса субъекта Российской Федерации в Конституции Российской Федерации, по-видимому, следует понимать лишь замену одного специального статуса другим, но не изменение общего или индивидуального статуса;
- имеются основания сомневаться в оправданности использования формы федерального конституционного закона для регулирования общественных отношений в рассматриваемой сфере;
- федеральному законодателю целесообразно воздержаться от осуществления регламентации порядка изменения статуса субъектов Российской Федерации в отсутствие толкования Конституционного Суда Российской Федерации по данному вопросу.

Четвертый параграф («Проблемы установления, изменения и утраты конституционно-правового статуса муниципального образования») посвящен порядку осуществления указанных мероприятий, установленному в федеральном и региональном законодательстве, и практике его реализации. Выявлено, что несовершенство законодательного регулирования может быть отчасти компенсировано

практикой, однако это в свою очередь порождает новые проблемы, требующие правового решения. Например, в федеральном законодательстве не предусмотрена возможность преобразования муниципального района в городской округ, хотя для районов с высокой плотностью населения, состоящих из сливающихся друг с другом населенных пунктов, претензии на такой статус вполне актуальны. Это подтверждают попытки таких преобразований под иными обозначениями (преобразование муниципального района в городской округ осуществляется посредством объединения поселений в составе муниципального района с наделением единого поселения статусом городского округа и упразднением муниципального района), причем данная практика находит поддержку со стороны судебной власти. В то же время, практически существующая возможность обойти названный пробел в федеральном законодательстве позволяет региональному законодателю подменять муниципальные районы городскими округами, тем самым ликвидируя поселенческий уровень местного самоуправления.

В пятом параграфе («Проблемы количественных изменений территориального состава Российской Федерации и ее субъектов») рассмотрены следующие вопросы:

- фиксация перечня видов субъектов Российской Федерации в части 1 статьи 5 Конституции Российской Федерации;
- логическая дефектность и понятийная неупорядоченность конституционных и законодательных положений, описывающих количественные изменения территориального состава Российской Федерации;
- несочетаемость конституционных и законодательных конструкций с рядом потенциально востребованных вариантов территориальных изменений;
- политизированность и конъюнктурность конституционно-правовых положений о территориальном устройстве и об изменениях в нем;
- спорные ситуации, вызываемые практикой реализации Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации».

Для преодоления или устранения данных проблем предложен ряд мер. В частности, названный перечень, содержащийся в части 1 статьи 5 Конституции Российской Федерации, представляется обоснованным считать в определенном смыс-

ле констатирующим фрагментом этого положения (без ущерба для регулирующего значения другого его фрагмента – о равноправии субъектов Российской Федерации), препятствующим появлению субъектов Российской Федерации новых видов, но не исключающим возможности сокращения числа уже имеющихся видов.

В шестом параграфе («Проблемы установления и корректировки границ территориальных образований») проанализированы: правовая природа названных границ, понятийный аппарат, процедуры указанных изменений. На основании проведенного анализа сформулирован ряд выводов.

Во-первых, при справедливости аргументов в пользу ограничения значения терминов «государственный» и «административный» их употребление нарушает упорядоченность юридического языка. Выявление государственного, административного или иного характера границ внутригосударственных территориальных образований есть вопрос не о природе этих границ. Эта природа не требует отдельного исследования, поскольку производна от статуса соответствующих территориальных образований. Поэтому характеристика указанных границ есть лишь результат технического умозаключения, производного от определения терминов.

Во-вторых, конституционная конструкция «изменение границ между субъектами Российской Федерации» непротиворечива:

- не вполне ясно содержание такого изменения (изменяться может лишь прохождение границы или ее статус);

- такое изменение представлено как непосредственный предмет согласования между субъектами Российской Федерации, хотя этим предметом должна служить передача участков местности от одного субъекта Российской Федерации к другому, тогда как изменение прохождения межрегиональной границы в действительности лишь сопутствует данной передаче (или выступает в качестве ее следствия);

- буквальное прочтение названного положения не позволяет распространить его на границу автономного округа, проходящую по территории области, в состав которой он входит;

- управомочивающее положение части 3 статьи 67 Конституции Российской Федерации конструктивно не тождественно запрету производить изменения территории субъектов Российской Федерации без их согласия;

В-третьих, порядок первичного установления границ между субъектами Российской Федерации ни в Конституции Российской Федерации, ни в федеральных законах даже не упоминается.

В-четвертых, многочисленность и разрозненность источников, содержащих положения о прохождении границ субъектов Российской Федерации, обуславливают особую актуальность проблемы систематизации (консолидации). Для этой цели представляется допустимым использовать форму, предусмотренную для утверждения соглашений между субъектами Российской Федерации – постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

В-пятых, декларировав самоуправленческий характер муниципальных образований, не вполне верно допускать решение вопросов изменения указанных границ без согласия населения (выражаемого им непосредственно). Поэтому в части 2 статьи 131 Конституции Российской Федерации было бы правильным заменить слова «с учетом мнения» словами «с согласия» и дополнить словами «выраженного путем прямого голосования». Независимо от принятия поправки к названному конституционному положению федеральный законодатель вправе самостоятельно усилить гарантии учета мнения населения при решении указанных вопросов.

В пятой главе – «Конституционно-правовая концепция обновления российского территориального устройства» – представлено авторское видение конституционно-правовой доктрины территориального устройства российского государства и ее отражения в законодательстве.

Первый параграф («Необходимость разработки юридической концепции реформирования территориального устройства») посвящен прежде всего установлению пределов потенциала юридической науки и практики в этом вопросе. Проведенный анализ позволил обосновать, что ключевое положение в юридической концепции трансформации территориального устройства государства должны занимать процедуры. Это не означает, что само это устройство следует отождествлять с процедурами или считать последние его главной составляющей. Напротив, территориальное устройство государства можно рассматривать во многих «непроцедурных» аспектах. Но процедура есть один из факторов, формирующих облик территориального устройства, и в отличие от этого облика в целом она является выражением юридической мысли и прежде всего правового

творчества. Именно на стадии разработки процедур в максимальной мере проявляются и юридическая концепция реформирования, и юридическая грамотность (или безграмотность), и именно эта стадия максимально благоприятна для реализации юридико-профессиональных и юридико-научных взглядов.

Во **втором параграфе** («Принципы и критерии реформирования территориального устройства») предложено три универсальных принципа, которые представляются наиболее актуальными в современных отечественных условиях.

Первым из них является беспристрастность отношения - к выделяемым в науке формам территориального устройства, к современному состоянию территориального устройства России, к перспективным направлениям его развития. Формы территориального устройства государства, как и организационно-правовые формы юридических лиц, суть лишь средства достижения желаемых результатов. Они не самоценны и не должны подменять собой эти результаты. Избегать идеализации заранее выбранных моделей государственного устройства, механизмов взаимодействия общегосударственных и региональных органов и территориальных единиц, форм правового регулирования их отношений следует и при оценке перспективных вариантов территориального развития Российской Федерации.

Вторым является принцип формальной стабильности. Он подразумевает, что учреждение территориального образования, обладающего правовым статусом (субъекта федерации, муниципального образования и т. п.), или установление границ такого территориального образования сами по себе накладывают ограничения на возможность территориальных изменений в будущем.

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

Критерии осуществления изменений в территориальном устройстве (в частности, критерии для проведения границ, наделения территориальных образований тем или иным статусом и лишения их этого статуса) составляют одну из самых дискуссионных проблем в рассматриваемой сфере. В связи с этим предложена логическая модель, в рамках которой коллизии между мнениями о желательности или нежелательности учета разных факторов (национального состава, исторических традиций, географической конфигурации, хозяйственной однородности и др.) при создании территориальных единиц оказались бы лишены оснований.

В **третьем параграфе** («Концепция процедур трансформации территориального устройства») аргументируется, что в России на данный момент практически отсутствуют системные представления о процедурах трансформации территориального устройства, которые можно было бы с уверенностью назвать юридической концепцией.

Процедуры осуществления изменений в отношении территориальных единиц требуют увязки с критериями выделения таких единиц. Поскольку территориальные образования формируются для решения разных задач, различны и факторы, на которые необходимо обращать внимание при осуществлении территориальных изменений в отношении единиц разных видов. В пределах каждой группы территориальных единиц порядок осуществления преобразований должен подчиняться общей логике, тогда как между процедурами территориальных изменений, относящимися к разным составляющим территориального устройства государства, могут иметь место существенные различия.

В наибольшей степени в упорядочении нуждаются процедуры изменения принадлежности местности к территориальным единицам, обладающим правосубъектностью, – субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям. Эти территориальные единицы служат округами осуществления населением своей власти – непосредственно или через представительные органы и составляют однородную по сути категорию явлений. Поэтому порядок осуществления таких изменений уместно привести к единой логической схеме, включающей порядок инициирования названных процедур, критерии проведения обязательных и факультативных референдумов, коллизионные правила, определяющие сравнительную значимость результатов референдумов, проведенных по одному и тому же вопросу.

Четвертый параграф («Концепция формального закрепления территориального устройства России и порядка его изменения») посвящен выработке предложений, относящихся к построению системы источников права, регулирующих общественные отношения в исследуемой сфере.

Показано, что на данный момент строгая логика в конституционно-правовом регулировании отношений в сфере территориального устройства России отсутствует. Средством исправления ситуации специалисты чаще всего считают активизацию федерального законотворчества. Однако представляется, что повышение системности конституционно-правовых основ территориального устройства не должно осуществляться посредством увеличения числа федеральных и федеральных конституционных законов и тем более за счет вторжения федерального законодателя в ведение субъектов Российской Федерации. Первоочередной задачей является обеспечение согласованности самих актов федерального законодательства. Решением данной проблемы может служить лишь закрепление ключевых требований к формированию, преобразованию и изменению конфигурации территориальных единиц непосредственно в общегосударственной конституции. В то же время представляется полезным отказаться – полностью или почти полностью – от использования формы федерального конституционного закона для регулирования отношений в сфере территориального устройства.

В **заключении** подведены итоги диссертационного исследования и обобщены предложения по совершенствованию конституционно-правовой доктрины территориального устройства и законодательного регулирования отношений в сфере территориального устройства России.

НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

I. Монографии, учебные пособия:

1. Лексин И.В. Территориальное устройство России: Конституционно-правовые проблемы. М.: ЛЕНАНД, 2014 [изд. в 2013 г.]. 432 с. (27,0 п.л.).
2. Лексин И.В. Государственное устройство федераций в составе Европейского союза: учебное пособие. М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2011, 2012. 272 с. (17,0 п.л.).
3. Федерализм в России и Канаде: курс лекций / Кабышев С.В., Лексин И.В., Элдер Д. и др. М.: Формула права, 2009. 308 с. (10,5/19,25 п.л.).

II. Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

4. Лексин И.В. Территориальная автономия в системе категорий государственного устройства // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 56-61 (1,0 п.л.).
5. Лексин И.В. Соотношение федеративной и регионалистской формы государственного устройства: проблемы и решения // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2012. Выпуск 12. С. 476-486. (0,8 п.л.)
6. Лексин И.В. К вопросу о форме государственного (территориального) устройства // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 11. С. 54-59 (1,0 п.л.).
7. Лексин И.В. Изменения в территориальном устройстве государства: вопросы типологии и терминологии // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2012. Том 5. № 4 (24). С. 53-65 (1,1 п.л.).
8. Лексин И.В. Правовая асимметрия в территориальном устройстве государства: теория и практика // Государственное управление. Электронный вестник. № 35. Декабрь 2012 г. (2,3 п.л.).

9. Лексин И.В. Территориальное устройство государства: проблемы предмета и методологии конституционно-правового исследования // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2012. № 2. С. 42-57 (1,1 п.л.).

10. Лексин И.В. Государственное устройство России: некоторые проблемы юридической теории и практики // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 3 (88). С. 85-97 (1,3 п.л.).

11. Лексин И.В. Юрико-техническая оценка Конституции как основы территориального устройства России // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2012. Том 5. № 2 (22). С. 99-105 (0,6 п.л.).

12. Лексин И.В. К вопросу о суверенитете в федеративном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 12. С. 26-31 (0,8 п.л.).

13. Лексин И.В. Трансформация конституционной концепции: от местного самоуправления к государственному управлению на местном уровне // Государственное управление. Электронный вестник. № 29. Декабрь 2011 г. Номер в Информрегистре 04201100039/0104 (0,8 п.л.).

14. Лексин И.В. Специфика территориальной организации местного управления и самоуправления в Канаде // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. Том 4. № 2. С. 99-108 (0,8 п.л.).

15. Лексин И.В. О понятии территориального устройства государства в конституционно-правовой науке // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 2. С. 29-34 (0,9 п.л.).

16. Лексин И.В. Территориальное образование как субъект правовой ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 46-51 (0,8 п.л.).

17. Лексин И.В. Сравнение политических систем субъектов федерации в США и Канаде // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2010. Том 3. № 2. С. 60-72 (1,1 п.л.).

18. Лексин И.В. Конституционно-правовая ответственность территориального образования // Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 10. В 3 томах. Том 1. М.: Издательская группа «Юрист», 2010. С. 691-695 (0,4 п.л.).

19. Лексин И.В. Федеративное устройство современной Германии: проблемы и направления преобразований // Российский юридический журнал. 2009. № 5 (68). С. 121-133 (1,1 п.л.).

20. Лексин И.В. Эволюция территориального устройства Германии после второй мировой войны // Российский юридический журнал. 2009. № 4 (67). С. 85-94 (0,9 п.л.).

21. Лексин И.В. Территориальное устройство Веймарской республики и фашистской Германии: проблемы и достижения // Российский юридический журнал. 2009. № 3 (66). С. 71-81 (0,9 п.л.).

22. Лексин И.В. Эволюция территориального устройства Германии: от падения «первой империи» до расцвета «второй империи» // Российский юридический журнал. 2009. № 2 (65). С. 48-60 (1,2 п.л.).

23. Лексин И.В. Территориальное устройство Германского королевства и Священной Римской империи // Российский юридический журнал. 2009. № 1 (64). С. 37-51 (1,5 п.л.).

24. Лексин И.В. Современные реформы и федеративное устройство России // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2008. № 4. С. 37-50 (0,9 п.л.).

25. Лексин И.В. Проблемы правовой регламентации оснований и порядка изменения состава субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 8. С. 13-17 (0,8 п.л.).

26. Лексин И.В. Территориальное устройство Австрии: эволюция и современное состояние // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 1. С. 32-39 (1,2 п.л.).

27. Лексин И.В. Эволюция территориального устройства Индийского Союза // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 17. С. 33-40 (1,2 п.л.).

28. Лексин И.В. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий: реальность или иллюзия? // Власть. 2007. № 12. С. 47-53 (0,9 п.л.).

29. Лексин И.В. Договорное регулирование федеративных отношений в Канаде // Федерализм. 2007. № 4. С. 155-168 (1,0 п.л.).

30. Лексин И.В. Соглашения в системе австрийского федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 9. С. 29-32 (0,6 п.л.).

31. Лексин И.В. Отношения между федеральным и провинциально-территориальными уровнями управления в Канаде // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2007. № 2. С. 81-102 (1,4 п.л.).

32. Лексин И.В. Эволюция территориального устройства Канады // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 8. С. 38-43 (0,8 п.л.).

33. Лексин И.В. Конституционное значение понятия «единая система исполнительной власти» // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 1 (54). С. 119-122 (0,5 п.л.).

III. Публикации в иных источниках:

34. Лексин И.В. Законодательная самостоятельность регионов: некоторые критические замечания // Актуальные проблемы истории, политики и права: сборник научных трудов преподавателей и адъюнктов. Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2012. Выпуск 12. С. 32-37 (0,4 п.л.).

35. Leksin Ivan. Legal Issues of Russian Federalism: Prerequisites and Implications of Recent Legislative Reforms // Global Legal Issues. Seoul, Korea Legislation Research Institute, 2012. Pp. 459-504 (3,0 п.л.).

36. Лексин И.В. Роль права и политики в трансформации территориального устройства Российской Федерации // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. 28-30 марта 2012 года / Отв. ред. д.ю.н., проф. Авакьян С.А. М.: Издательство «Юрист», 2012. С. 305-311 (0,4 п.л.).

37. Лексин И.В. Проблема инновационности правовой основы государственного устройства России // Сборник тезисов докладов III Международной научно-практической конференции «Юридическая наука как основа правового обеспечения инновационного развития России» (Кутафинские чтения) МГЮА имени О.Е. Кутафина. Секция конституционного и муниципального права. Сборник тезисов / Отв. ред. В.И. Фадеев. М., 2012. С. 182-186 (0,4 п.л.).

38. Лексин И.В. Дефекты конституционной основы территориального устройства России // Развитие России и конституционное строительство: теория, методология, проектирование. Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 21 октября. 2011 г.). М.: Научный эксперт, 2012. С. 139-146 (0,6 п.л.).

39. Лексин И.В. Реформа территориального устройства Бельгии: проблемы и перспективы // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: Материалы 8-й международной конференции факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова; 26-28 мая 2010 г.: В 3 ч. Часть 3 / Отв. ред. И.Н. Мысляева. М.: Издательство Московского университета, 2011. С. 68-76 (0,7 п.л.).

40. Лексин И.В. Специфика современного государственного устройства Бельгии // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран: Материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. Москва, 10-13 марта 2010 года / Ответственный редактор – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ С.А. Авакьян. М.: «Издательский дом РоЛиКс», 2010. С. 277-282 (0,6 п.л.).

41. Лексин И.В. Федерация как сложная форма государственного устройства // Современные тенденции развития федеративных отношений в Канаде и Российской Федерации: материалы третьего российско-канадского семинара, 18-19 июня 2009 г. / Отв. за вып. Е.Н. Коршун, А.П. Рыбцова; науч. ред. А.Н. Ершов. Казань: Центр инновационных технологий, 2009. С. 37-59 (1,5 п.л.).

42. Лексин И.В. Региональное устройство Испании: современное состояние и перспективы // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: 7-я международная конференция факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова; 27-29 мая 2009 г.: Материалы конференции: в 2-х ч.: Ч. 2 / Отв. ред. Мысляева И.Н. М.: МАКС Пресс, 2009. С. 118-126 (0,7 п.л.).

43. Лексин И.В. Федеративные отношения в современной Германии // Проблемы государственной политики регионального развития России / Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 4 апреля 2008 г.). М.: Научный эксперт, 2008. С. 633-647 (1,0 п.л.).

44. Лексин И.В. Роль правового регулирования в формировании и реализации государственной инновационной политики на федеральном и региональном уровнях // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 11. С. 21-22 (0,3 п.л.).

45. Лексин И.В. О неформальных соглашениях между органами государственной власти в Российской Федерации // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: Материалы 6-й международной конференции факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова (29-31 мая 2008 г.). М.: МАКС Пресс, 2008. С. 514-521 (0,5 п.л.).

46. Лексин И.В. Пробелы и дефекты в конституционно-правовом регулировании порядка проведения преобразований территориального устройства Российской Федерации // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения. Материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 28-31 марта 2007 года / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2008. С. 415-426 (0,7 п.л.).

47. Лексин И.В. Правовая и политическая организация государственного управления в Канаде // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: Материалы 5-й международной конференции факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова (31 мая – 2 июня 2007 г.). М., 2007. С. 970-976 (0,8 п.л.).

48. Лексин И.В. Эволюция территориального устройства США // Формула права. 2006. № 1(5). С. 68-78 (1,4 п.л.).

49. Законодательные предпосылки сотрудничества и взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти // Федерация в Канаде и России: теория и практика / Под ред. С.А. Бастанжиевой, С.В. Кабышева, И.В. Лексина. М.: Формула права, 2006. С. 78-82 (0,4 п.л.).

50. Лексин И.В. «Сложносоставные регионы»: проблемы предстоящих изменений в территориальном устройстве Российской Федерации // Формула права. 2005. № 1(4). С. 12-34 (3,5 п.л.).