Данько Александр Александрович . Проблемы территориального устройства субъектов Российской Федерации: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Данько Александр Александрович ;[Место защиты: Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова].- Москва, 2015

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА 1. Конституционно-правовой статус субъектов РФ и его динамика в конце XX - нач. XXI вв .**

1.1. Территориальное устройство России как конституционно-правовая категория 15

1.2. Становление и развитие субъектов Российской Федерации .29

1.3. Полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в области территориального устройства и переустройства 57

1.4. Конституционно-правовые основания образования и принятия нового субъекта в РФ: практика и проблемы 74

1.5. Территориальное устройство и система органов власти в субъектах России .95

**ГЛАВА 2. Правовые проблемы внутреннего территориального устройства субъектов РФ .**

2.1. Территориальные единицы субъектов Российской Федерации. Порядок и критерии образования и упразднения 111

2.2. Установление и изменение границ территориальных единиц субъектов РФ 135

2.3. Общие принципы определения территории местного самоуправления..157

2.4. Образование, переустройство и упразднение муниципальных образований 185

Заключение .204

Библиография

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Осмысление и последовательное  
решение конституционно-правовых проблем территориального устройства  
субъектов России во взаимосвязи с территориальным устройством Федерации,  
территориальной организацией местного самоуправления являются

основополагающими факторами развития российской государственности и российского общества.

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

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

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

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

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

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

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

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

**Степень научной разработанности.**

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

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

Проблемы территориальной организации государства, развития

федерализма в России, разграничения полномочий между Российским  
государством и субъектами в составе Федерации, определения статуса субъектов  
Российской Федерации, территориальных изменений внутри РФ

рассматривались в трудах Р.Г. Абдулатипова, С.А. Авакьяна, К.В. Арановского,  
С.Н. Бабурина, Н.А. Богдановой, А.В. Безрукова, О.В. Брежнева, Е.А. Гейн,  
М.В. Глигич-Золотаревой, Б.Д. Дамдинова, Н.М. Добрынина, Р.В. Енгибаряна,  
Т.В. Заметиной, Д.Л. Златопольского, Л.М. Карапетяна, К.Н. Княгинина,  
А.Н. Кокотова, В.В. Комаровой, И.А. Конюховой, В.А. Кряжкова,  
О.Е. Кутафина, А.Н. Лебедева, В.А. Лебедева, И.В. Лексина,

А.А. Ливеровского, О.П. Личичана, М.Н. Марченко, Н.А. Михалевой,  
С.В. Нагаевой, С.В. Нарутто, Ф.М. Раянова, А.С. Саломаткина,

Э.В. Тадевосяна, Б.Н. Топорнина, И.А. Умновой, А.Н. Черткова, В.Е. Чиркина, Т.Я. Хабриевой, Э.С. Юсубова, а также других ученых и исследователей.

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

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

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

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

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

- проследить становление и развитие субъектов Российской  
Федерации в исторической ретроспективе;

показать место и значение территориального устройства субъектов Российской Федерации в системе территориальной организации Российской Федерации;

рассмотреть территориальное устройство субъектов Российской Федерации с «внешней» стороны – во взаимосвязи с территориальным устройством Российского государства, как исходящее от него, и с «внутренней» – в соотношении административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления;

раскрыть территориальное устройство субъектов Федерации как правовую категорию;

на основе доктринальных подходов с учетом правовой практики выявить конституционно-правовое содержание института территориального устройства субъектов Федерации;

рассмотреть проблемы изменения состава субъектов Российской Федерации;

раскрыть связь территориального устройства субъектов России с организацией государственной власти;

определить связь между рациональным и необходимым в определенный исторический период территориальным устройством и эффективным осуществлением государственной власти и местного самоуправления;

рассмотреть территориальное устройство субъектов Российской Федерации в системе со смежными институтами, такими как государственное устройство, территориальное устройство государства, административно-территориальное устройство субъектов РФ, территориальная организация местного самоуправления, а также соотношение между вышеназванными категориями;

выявить проблемные аспекты соотношения административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации с территориальной организацией местного самоуправления на его территории;

сформулировать рекомендации по изменению и дополнению положений действующих нормативных правовых актов в сфере территориального устройства субъектов Российской Федерации, под которым

понимается синтез административно-территориального устройства и

территориальной организации местного самоуправления; по упорядочению статусных элементов субъектов Федерации; в сфере изменения состава субъектов России.

**Предметом исследования** являются нормативные правовые акты  
Российской Федерации, принятые по вопросам территориальной организации  
Российского государства, территориального устройства субъектов Федерации,  
территориальной организации местного самоуправления; правовые акты  
субъектов РФ, принятые на основании федерального законодательства в  
развитие российского федерализма, а также акты, устанавливающие  
административно-территориальное устройство и его соотношение с

территориальной организацией местного самоуправления в субъектах РФ;  
правовые акты муниципальных образований; правоприменительная практика в  
указанных сферах; научные труды конституционно-правовой, а также

муниципально-правовой материи по вопросам построения и развития  
российского федерализма, территориальной организации РФ, административно-  
территориального устройства субъектов Российской Федерации,  
территориальной организации местного самоуправления.

**Объектом** **исследования** являются правовые отношения,

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

**Методологическую основу исследования** составили общенаучные  
методы, среди которых можно выделить: формально-логический,

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

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

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

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

**Эмпирическую основу диссертационного исследования** составляют материалы правоприменительной практики.

**Научная** **новизна.** Проводится комплексное исследование

территориального устройства субъектов Российской Федерации,

рассматриваемое во взаимосвязи с территориальной организацией России как государства и территориальной организацией местного самоуправления с выявлением проблем территориального устройства субъектов РФ.

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

Исследованы правовые основы существования российского федерализма,  
установления, изменения административно-территориального устройства  
субъектов Федерации, территориальной организации местного самоуправления.  
Выявлены проблемные аспекты организации деятельности органов

государственной власти в увязке с территориальным устройством субъектов России.

В диссертационном исследовании проанализированы вопросы изменения  
внутреннего территориального устройства субъектов Российской Федерации,  
под которым диссертантом понимается синтез административно-

территориального устройства и организации местного самоуправления на территории отдельного субъекта РФ. Предпринята попытка определить правовые проблемы, связанные с процедурами, влекущими изменение административно-территориального устройства субъекта Федерации, а также процессами, непосредственно затрагивающими территориальную организацию местного самоуправления.

**На защиту выносятся следующие основные положения:**

**1.** Обосновывается необходимость укрепления симметрии в

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

«Коллизионность» российского федерализма заключается в следующем:

1. субъекты Российской Федерации, несмотря на конституционное закрепление их равноправия, обладают разным политико-правовым статусом. Данное противоречие заложено в самой Конституции России 1993 года;
2. категории «государство» и «субъект Федерации» не являются идентичными, соотносясь друг с другом, как целое с частью, в связи с чем закрепление за одним из видов субъекта Федерации статуса «государства» представляется некорректным;
3. правовые позиции Конституционного Суда РФ, в соответствии с которыми субъекты Федерации не обладают даже ограниченным суверенитетом, превращают конституционное закрепление республик как государств в составе России в правовую фикцию;

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

1. Для укрепления симметрии в построении федеративных отношений в Российской Федерации, чего прямо требует принцип равноправия субъектов в составе Федерации, представляется целесообразным законодательно закрепить положение, в соответствии с которым как в случае принятия в состав Российской Федерации иностранного государства, так и присоединения к России части иностранного государства новообразованный субъект Федерации может быть наделен любым из существующих статусов субъекта РФ.
2. Обосновывается необходимость законодательного закрепления механизма разделения существующего субъекта России или выделения из состава одного субъекта Российской Федерации двух или более новых субъектов Федерации.

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

1. Текст главы 1 Конституции РФ содержит редакционный недостаток, который заключается в том, что изменение статуса (преобразования) автономной области (единственный в своем роде субъект РФ) потребует исключения данного вида субъектов из перечня статьи 5 Конституции России. С учетом особого порядка изменения главы 1 Конституции Российской Федерации данное обстоятельство потребует пересмотра (принятия новой) Конституции РФ. Таким образом, в настоящее время возможности автономной области изменить статус, в том числе участвовать в процессах объединения субъектов РФ, ограничены.
2. Выявлено, что субъекты Федерации, территории которых подлежат объединению, всегда прекращают существование, передавая свой статус новообразованному субъекту. В связи с чем необходимо внести изменения в положение Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», в соответствии с которым образование в составе Российской

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

1. В Федеральном конституционном законе «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» необходимо определить категорию «часть иностранного государства», под которой можно понимать территориальное образование в составе иностранного государства, не являющееся государством – субъектом международного права.
2. Целесообразно говорить о необходимости отнесения к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов вопросов территориального устройства субъектов РФ, а не административно-территориального устройства субъектов Федерации, которое можно считать вопросом их собственного, внутреннего ведения.
3. Представляется целесообразным вести речь об уровнях территориальных единиц внутри каждого из институтов – административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления, исходя из того, что в соответствии с административно-территориальным устройством должна осуществляться государственная власть, а на основе территориальной организации местного самоуправления должны эффективно решаться вопросы местного значения.
4. Предлагается ввести в законодательство России и субъектов Федерации универсальное понятие «закрытое территориальное образование», вместо «закрытого административно-территориального образования», что позволит избежать противоречий, существующих в законодательстве и правоприменительной практике.

Во-первых, само понятие «закрытое административно-территориальное  
образование» уже противоречит тому, что вся территория ЗАТО является  
территорией муниципального образования, поскольку управление и

самоуправление имеют разную природу и должны выстраиваться на различных идейно-теоретических и практических подходах.

Во-вторых, наблюдается явное противоречие между федеральным  
законодательством и законодательством отдельных субъектов Федерации,  
поскольку в законе «Об общих принципах организации местного  
самоуправления в Российской Федерации» ЗАТО прямо называется  
муниципальным образованием со статусом городского округа, а в специальном  
законе, посвященном закрытым административно-территориальным

образованиям уточняется, что «вся территория закрытого административно-  
территориального образования является территорией муниципального  
образования со статусом городского округа», в то время, как в законодательстве  
ряда субъектов РФ ЗАТО практически выводится из видов муниципальных  
образований.

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

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

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

**Практическая значимость исследования** определяется тем, что автором  
предлагаются теоретически обоснованные решения проблем территориального  
устройства субъектов Российской Федерации. Вместе с тем: 1) внесены  
предложения по совершенствованию нормативных правовых актов,

регулирующих отношения в сфере территориального устройства и  
переустройства субъектов Российской Федерации; 2) материалы

диссертационного исследования могут быть использованы в процессе  
проведения учебных занятий по конституционному праву России,

муниципальному праву Российской Федерации, а также – специальным курсам, посвященным территориальной организации публичной власти в РФ.

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

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

## Полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в области территориального устройства и переустройства

Развитие федеративных отношений и правовое регулирование территориального устройства в Российской Федерации тесно связаны с политической обстановкой в стране, с проблемами функционирования федеративного государства, с историческими, экономическими, демографическими, культурными и иными факторами. Территориальное устройство определяется исторической и культурной эволюцией в каждом отдельном государстве, становлением экономической системы, а также уровнем развития правовых институтов.

В соответствии со ст. 67 Конституции России территория Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними.

Согласно ст. 4 Основного закона России суверенитет Федерации распространяется на всю ее территорию. В Федеральном законе «О государственной границе Российской Федерации»1 определяются пределы государственной территории России. Государственная граница РФ – линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы государственной территории, пространственный предел действия государственного суверенитета России. Исходя из вышесказанного, можно утверждать: территория государства едина и неделима, на которой распространяется суверенитет Российской Федерации2.

Поскольку только РФ является суверенным государством со всеми вытекающими отсюда последствиями – субъекты Федерации таковыми не являются – представляется верным говорить: - о территориальном устройстве российского государства; - о территориальном устройстве субъектов Федерации в широком смысле, охватывающим их административно-территориальное устройство и организацию местного самоуправления; - об административно-территориальном устройстве субъектов РФ в узком смысле как их внутреннем территориальном устройстве.

Теоретико-практические вопросы территории как правовой категории всегда вызывали повышенное внимание в науке3. Территория государства юридически всегда увязана с суверенитетом государства и полномочиями органов власти. Данное понятие может определяться широко и разнообразно4.

Интересной позиции придерживался Б.Н. Чичерин, согласно которой территория является объектом собственности государства5. «Государственное властвование осуществляется в границах его территории над гражданами, но не над самой территорией», – отмечал В.А. Незабитовский6, а Л.А. Шаланд видел в территории один из основных элементов государства7, Н.А. Ушаков под территорией государства предлагал понимать «земное пространство, находящееся под суверенитетом данного государства»8.

С.Н. Бабурин под территорией государства понимает пространство самоопределения народа, в пределах которого государством осуществляется свой суверенитет и юрисдикция9. Государственная территория выступает пространством осуществления верховной власти государства, которое Территориальное устройство Российской Федерации основывается на принципах государственно-территориального построения федерации11 при учете национальных, культурных, экономических и других особенностях субъектов, входящих в состав государства. Республики, автономная область и автономные округа образованы преимущественно по принципу национально-территориального образования, а другие же субъекты – края, области, города федерального значения – по принципу территориального образования12.

Следует отметить, что в литературе достаточно часто высказываются критические замечания относительно национального принципа построения федеративных отношений в Российской Федерации. Н.М. Добрынин по поводу формирования национально-территориальных единиц отмечает: данное обстоятельство «всегда провоцирует рост националистических настроений», что порождает «межэтнические противоречия и сепаратизм»13. Ф.Ф. Конев же высказывает мнение, в соответствии с которым «закрепление на конституционном уровне прав отдельных национальностей на определенную территорию рано или поздно приводит к территориальным конфликтам и к распаду федеративного государства»

Рассматриваемая категория может выявляться в разных аспектах. Государство как организация общества представляет собой территориальную между властью (органами власти) и населением. Под территориальным устройством государства понимается его территориальная организация, определение составных частей государства, а также организация взаимоотношений между государством и его частями и последних между собой. Понятие «территориальное устройство государства» в науке не является общепринятым, чаще авторы пользуются категорией «государственное устройство». Интерпретация категории «государственное устройство» в правовой доктрине далеко не однозначна.

В дореволюционной науке вышеназванное явление понималось и в значении устройства государства в целом, и формы правления, а также сводилось к основным началам формы правления

На современном этапе исторического развития в литературе государственное устройство в основном раскрывается через внутреннее строение государства и его деление на составные части, с помощью способов организации взаимоотношений между различными уровнями власти16.

По мнению С.А. Авакьяна, под государственным устройством следует понимать внутреннюю структуру государства, его статус в целом, положение отдельных частей государства, их взаимоотношения17.

## Территориальное устройство и система органов власти в субъектах России

Исходя из ст. 66 Конституции РФ, можно заключить, что статус субъекта Федерации определяется Конституцией России, конституциями и уставами субъектов. Субъекты России вправе дополнить содержание своего статуса в той части, в которой это не будет противоречить федеральной Конституции. Категория статус субъекта Российской Федерации намного шире, чем правовой статус субъекта РФ, поскольку первое охватывает еще и политический статус, экономический статус и другие.

Конституционный правовой статус субъекта Российской Федерации – это система прав, свобод и обязанностей, которыми Конституцией России, конституциями и уставами субъектов Российской Федерации, а также другими законами и договорами в части не противоречащей Конституции Федерации наделен субъект правоотношений – в данном случае субъект России.

Правовые проблемы были выявлены и в ходе принятия в состав России нового субъекта Федерации – республики Крым.

Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ называется «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя». Объединение в одном федеральном конституционном законе двух совершенно разных по основаниям и по процессу процедур – принятия и образования в РФ новых субъектов – представляется достаточно спорным.

Конституционный Суд РФ, давая свою оценку о соответствии международного Договора между Российской Федерацией и республикой Крым214 Конституции РФ 1993 года, не обратил внимание на данное обстоятельство215.

В связи с образованием новых субъектов Российской Федерации в результате принятия в состав Российского государства иностранного государства, вследствие чего их общее количество возросло до 85, можно обозначить следующие правовые пробелы и проблемы.

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

Вышеуказанный федеральный конституционный закон существенно осложняет процедуру принятия территориальных образований в состав России, поскольку требуется обязательное согласие иностранного государства и в случае присоединения его части. Указом Президента РФ от 17 марта 2014 № 147 «О признании Республики Крым» Республика Крым была признана в качестве суверенного и независимого государства, в котором город Симферополь имел особый статус216. В Указе Президента отмечается учет волеизъявления народов Крыма на общекрымском референдуме, состоявшемся 16 марта 2014 года.

Отметим, на референдум были вынесены следующие вопросы: Вариант 1: «Вы за воссоединение Крыма с Россией на правах субъекта Российской Федерации?» или Вариант 2: «Вы за восстановление действия Конституции Республики Крым 1992 года и за статус Крыма как части Украины?».

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

Данный Федеральный конституционный закон не определяет категорию часть иностранного государства. Остается неясным, что понимать под частью иностранного государства – это административно-территориальная единица в составе иностранного государства или, например, национально-культурное или образования других форм217.

Процедура принятия в состав Российской Федерации нового субъекта не ограничена по срокам. Непонятно, в течение какого времени Президент Российской Федерации после поступления предложения о принятии в состав РФ иностранного государства или части иностранного государства должен уведомить Совет Федерации Федерального Собрания РФ, Государственную Думу Федерального Собрания РФ, Правительство РФ.

Поскольку иностранное государство или часть иностранного государства с предложением о принятии в состав России обращается в широком смысле не только к Президенту России, но и к Российскому государству в целом, необходимо установление срока, в течение которого глава государства уведомляет о таком предложении другие задействованные в процедуре органы государственной власти.

## Установление и изменение границ территориальных единиц субъектов РФ

Безусловно, что такая позиция Конституционного Суда Российской Федерации в какой-то мере расходится с положениями ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором не предусмотрен такой «гибкий» подход относительно вхождения муниципальных образований первого уровня в состав муниципальных образований второго уровня.

В.И. Васильев заключает, что «организовывать решение ряда вопросов местного значения на одном самоуправленческом уровне нереально»397.

Следует отметить, что модель двухуровневой системы местного самоуправления получила дальнейшее развитие с появлением внутригородских районов в городских округах. Внутригородские районы как муниципальные образования призваны заполнить нишу первого уровня территориальных образований, на которых осуществляется местное самоуправление398.

Обратим внимание на то обстоятельство, что в соответствии с законодательством РФ наличие внутригородских районов в городских округах как территориальной основы осуществления местного самоуправления не является обязательным. Законодательная формулировка о том, что «в городских округах в соответствии с законами субъекта Российской Федерации местное самоуправление может осуществляться также на территориях внутригородских районов» позволяет сделать такой вывод. Отметим, что отдельными авторами и организациями до законодательного введения данного института отстаивалась позиция, заключающаяся в необязательности создания внутригородских районов во всех городских округах399. И.В. Бабичев предлагает рассматривать второй уровень местного самоуправления относительно муниципальных районов и крупного города «как публично-властный способ формирования структуры межмуниципального сотрудничества», в то время как муниципальные районы и городские округа следует рассматривать как «публично-правовые образования межмуниципального сотрудничества»400. Е.В. Гриценко подчеркивает, что муниципальный район, с одной стороны, является самостоятельным видом муниципального образования, обладая населением, территорией, собственным кругом вопросов. С другой стороны, в связи с объединением в его составе сельских и городских поселений приобретает черты, присущие к межмуниципальным объединениям401.

Р.В. Бабун считает, что в будущем муниципальные районы будут выполнять роль «сервисных служб для крупных и экономически сильных поселений», а не – «начальников». По мнению автора, «чем меньше по размерам самоуправляемая территория, тем выше эффект самоорганизации жителей. Менее всего эффект самоорганизации проявляется в крупном городе»402.

В литературе обращается внимание на то, что «муниципальные районы и городские округа могут считаться одновременно и основой административно-территориального устройства субъекта РФ»403. Отдельными авторами по отношению ко «второму уровню»

муниципальных образований предлагается введение термина «муниципальная административно-территориальная единица»404.

В предыдущих главах исследования говорилось о том, что в России наличие федеральных округов, образованных указами Президента, на территориальное устройство субъектов Федерации непосредственно не влияет, поскольку вышеназванные округа служат основой для формирования федеральных округов исполнительной власти, наделенных специальной компетенцией. Полномочные представители главы государства, а тем более их аппараты, не являются органами государственной власти405.

С.А. Авакьян отмечает, что вопросы федерализма и местного самоуправления взаимосвязаны как с точки зрения распределения полномочий «по руководству публичной жизнью и осуществлению публичной власти», так и во взаимосвязи «государства в целом и его составных частей в оказании влияния и помощи местному самоуправлению»406.

А.К. Лабутин же выражает мнение, в соответствии с которым «на уровне субъектов Федерации складываются отношения в рамках как бы «мини-Федерации», поскольку осуществление принципов федерализма затрагивает всю систему общественных отношений»407.

Проблемным аспектом территориального устройство субъектов Российской Федерации является соотношение территориальных единиц, образующих в своей системе административно-территориальное устройство субъекта и муниципальных образований, образующих территориальную организацию местного самоуправления на территории конкретного субъекта Федерации. Необходимо раскрыть, как соотносятся друг с другом термины: «район» и «муниципальный район», «город» и «городской округ», «сельский населенный пункт» и «сельское поселение», «поселок городского типа» и «городское поселение». В ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросы соотношения вышеназванных территориальных единиц не урегулированы. В связи с вышесказанным важное теоретическое и практическое значение имеет соотношение административно-территориального устройства субъектов Федерации и территориальной организации местного самоуправления на территории субъектов России.

Обратившись к истории вопроса, отметим, что до вступления в силу Конституции Российской Федерации 1993 года вопрос о соотношении административно-территориального устройства и организации местного самоуправления решался иначе, чем в настоящее время.

В соответствии с Законом СССР №1417 от 9 апреля 1990 года «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» понятие и содержание местного самоуправления связывались с особенностями построения и функционирования административно-территориальных единиц408.

В Законе РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 06 июня 1991 года №1550-1, провозглашалось право населения на местное самоуправление и определялись основы его реализации. В вышеназванном нормативном правовом акте закреплялась структура административно-территориального устройства республик, краев, областей и других субъектов федерации, полностью повторяющую структуру территориальной организации прежней системы местных Советов народных депутатов и их исполнительных органов.

## Образование, переустройство и упразднение муниципальных образований

Для выдвижения инициативы проведения местного референдума должна быть образована инициативная группа в количестве не менее десяти человек468. Представительный орган муниципального образования принимает решение о назначении местного референдума. В соответствии со ст. 28 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросы, связанные с преобразованием муниципальных образований, подлежат обязательному вынесению на публичные слушания. Проводятся публичные слушания по инициативе: - населения; - представительного органа муниципального образования; - главы муниципального образования.

Следует отметить, что круг субъектов, обладающих правом выступать инициаторами преобразования муниципальных образований шире, нежели субъектов, по инициативе которых могут назначаться публичные слушания. В вышеуказанном Законе говорится о вынесении на публичные слушания именно вопросов о преобразовании муниципальных образований, что дает достаточно широкие возможности для участия населения в процедурах преобразований муниципальных образований.

Уставом муниципального образования и актами представительного органа муниципального образования определяются порядок организации и проведения публичных слушаний. В названных актах должны быть предусмотрены: заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, а также другие меры, способствующие обеспечению участия в публичных слушаниях жителей муниципального образования.

Процедура упразднения муниципальных образований, существующая в настоящее время, появилась с внесением изменений в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Федеральным законом от 18 октября 2007 года №230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»469. Исходная концепция опиралась на то, что муниципальное образование может быть только преобразовано. Данный подход соответствовал правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, в соответствии с которой не допускался отказ от права на осуществление местного самоуправления

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П была изложена позиция, в соответствии с которой любое изменение территориальных основ местного самоуправления не может приводить к отказу от него. Конституции России противоречило положение Основного закона Курской области (в редакции, действовавшей на момент рассмотрения дела) о том, что на определенной территории субъекта РФ имелась возможность упразднения муниципального образования – по сути упразднения на данной территории местного самоуправления470.

В соответствии с положениями ФЗ № 131-ФЗ допускается упразднение только поселений, причем такое упразднение не сопровождается образованием новых муниципальных образований.

Условиями упразднения поселения являются: - упразднение поселений допускается только на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях; - численность населения сельского поселения должно составлять не более ста человек; - решение об упразднении поселения должно быть принято на сходе граждан, проживающих в указанном поселении. В связи с законодательным регулированием вопросов упразднения поселений можно обозначить проблемные аспекты, связанные с данной процедурой. Во-первых, подход, при котором упраздняемое поселение обязательно должно быть сельским471, видится достаточно ограниченным, хотя, возможно, политически и целесообразным, поскольку необходимость и желание упразднить поселение может возникнуть у населения и на территории городского поселения.

К тому же содержание статьи 13.1. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не совсем соответствует ее названию, поскольку категорией «поселение» в данном Федеральном законе охватывается как «сельское», так и «городское» поселения. Во-вторых, законодатель оперирует термином «человек» при установлении количественного критерия населения сельского поселения для его упразднения. В правовом смысле данная категория – человек – имеет достаточно размытое содержание.

С.В. Праскова высказывает мнение, в соответствии с которым при упразднении поселения должна учитываться численность избирателей. Сто избирателей, на взгляд автора, является «наиболее разумным минимальным количеством членов муниципального сообщества, которые способны осуществлять местное самоуправление непосредственно и через его органы»