

На правах рукописи

Спрыгина Ольга Романовна

**СУБЪЕКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ТЕРРИТОРИЯМИ С
ОСОБЫМ СТАТУСОМ: ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ОПЫТ
АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА**

Специальность 12.00.02 – «Конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право»

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва-2017

Диссертация выполнена в федеральном казенном государственном образовательном учреждении высшего образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Евдокимов Вячеслав Борисович

Официальные оппоненты: **Мамитова Наталия Викторовна**
доктор юридических наук,
ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»,
кафедра государственного управления и права,
профессор

Осавелюк Алексей Михайлович
доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», кафедра конституционного и муниципального права,
профессор

Ведущая организация: ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»

Защита диссертации состоится 16 мая 2017 года в 14 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 170.001.01 при Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, д. 15, конференц-зал.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, д. № 15.

С электронной версией автореферата можно ознакомиться на официальном сайте Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации: <http://www.agprf.org>, а также на сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации: <http://vak.ed.gov.ru>.

Автореферат разослан 03 марта 2017 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета

К.В. Камчатов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Одной из наиболее насущных проблем современного государственного строительства в России является формирование оптимального административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации, как важнейшей составляющей территориальной организации общества, на основе которой, в том числе, строится система органов государственной власти, органов местного самоуправления, а равным образом система общественных объединений. На необходимость совершенствования территориальной организации государства в последнее время указывают не только ученые, но высшее политическое руководство страны.

Потребность в рассмотрении указанного вопроса в значительной степени определяется актуальностью процессов оптимизации федеративного устройства, происходящих на фоне модернизации всей политико-правовой системы государства, многие из которых являются вполне традиционными для практики федерализма. В первую очередь, это создание новых укрупненных субъектов Российской Федерации за счет объединения двух или более ранее существовавших субъектов Российской Федерации, а также сопровождающая этот процесс практика образования в их составе административно-территориальных единиц с особым статусом в границах автономных округов – ранее самостоятельных субъектов Российской Федерации.

Объединение субъектов – новое явление в области современного государственного строительства России, затрагивающее интересы не только непосредственно участвующих в этом процессе субъектов Российской Федерации, но и интересы всего государства, переживающего изменение уже относительно устоявшегося государственно-территориального устройства.

Нормативной основой изменения состава субъектов Российской Федерации является Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 года № 6-ФКЗ (ред. от 31.10.2005) «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации».

На сегодняшний день в России прошло пять процессов объединения субъектов, в результате которых были образованы: Пермский край, Камчатский край, Забайкальский край, укрупненные Красноярский край и Иркутская область. Во всех указанных случаях имело место объединение ранее существовавших субъектов Российской Федерации, в числе которых были автономные округа, являвшиеся самостоятельными субъектами Российской Федерации. При этом, войдя территориально в состав новых укрупненных субъектов Российской Федерации, бывшие автономные округа получили особый статус, выделяющий их среди административно-территориальных единиц объединенных субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что в настоящее время вопрос о возможности дальнейшего объединения субъектов Российской Федерации остается открытым. Во-первых, в составе Российской Федерации сохраняются сложноустроенные субъекты: Архангельская и Тюменская области, территориально включающие в себя другие самостоятельные субъекты федерации – автономные округа. Объединение указанных областей с автономными округами позволит окончательно ликвидировать такую аномалию в российском федеративном устройстве, как сложноустроенные субъекты Федерации, и вновь актуализирует вопрос об особом статусе отдельных административно-территориальных единиц в составе объединенного субъекта Российской Федерации, создаваемых в границах ранее существовавших автономных округов. Во-вторых, высказываются мнения о целесообразности объединения и иных субъектов Российской Федерации, прежде всего городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга соответственно с Московской и Ленинградской областями, что в немалой степени обусловлено особыми экономическими связями между ними, а также обозначившейся условностью административных границ, не исключающей их переноса и территориального «перекраивания» этих граничащих субъектов.

Многие аспекты нормативно-правового регулирования территориальной организации государства на советском и постсоветском этапах развития

отечественного законодательства находили свое отражение как в Конституции, так и в иных нормативных правовых актах. При этом определенное внимание уделялось таким вопросам, как порядок и основания изменения правового статуса административно-территориальных единиц, границ между ними, классификация населенных пунктов и их признаки, передача территории или ее части из одной административно-территориальной единицы в другую, основные этапы и звенья административно-территориального процесса, участие граждан в решении этих вопросов.

Вместе с тем, несмотря на достаточно активную нормотворческую деятельность отечественного законодателя, в России до сих пор не сформирована в целостном виде нормативно-правовая база, которая позволила бы решить проблемы, возникающие в области административно-территориального устройства объединенных субъектов Российской Федерации, и способствовала бы оптимизации всей системы государственного управления. В немалой степени это касается вопросов нормативно-правового регулирования особого статуса отдельных административно-территориальных единиц в составе объединенных субъектов Российской Федерации, представленных бывшими самостоятельными субъектами – автономными округами, законодательно провозглашенного федеральными конституционными законами об образовании в составе Российской Федерации новых субъектов.

Именно это и придает особую актуальность исследованию вопросов, связанных с поиском наиболее целесообразного подхода к определению административно-территориального устройства указанных субъектов Российской Федерации.

Степень научной разработанности темы исследования показывает постоянную заинтересованность в поиске оптимальной модели административно-территориального устройства объединенных субъектов Российской Федерации, имеющих в своем составе административно-территориальные единицы с особым статусом в границах бывших субъектов Федерации, а также нормативно-правовом закреплении особенностей статуса

этих территорий в рамках сложившегося административно-территориального устройства.

Тематике, связанной с вопросами административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации, посвящено немало серьезных, в том числе диссертационных, исследований и публикаций, однако исследование темы нельзя назвать достаточно эффективным. В имеющихся работах зачастую раскрываются только отдельные аспекты, проблемы либо основное внимание акцентируется на достаточно узких вопросах. Тем более сложно признать удовлетворительной научную разработку вопросов административно-территориального устройства объединенных субъектов Российской Федерации, имеющих в своем составе административно-территориальные единицы с особым статусом.

На сегодняшний день имеются исследования, посвященные общим проблемам регулирования конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации (научные труды С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, Ю.Н. Ваганова, А.Н. Галкина, В.В. Гончарова, Ю.И. Губина, В.Б. Евдокимова, А.С. Емельянова, В.В. Иванова, Л.М. Карапетяна, И.А. Конюховой, О.Е. Кутафина, А.Н. Лебедева, Т.А. Тухватуллина, Т.Я. Хабриевой, К.Б. Царахова, А.Н. Черткова, Б.С. Эбзеева и др.), а также непосредственно затрагивающие проблемы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации (работы А.В. Андреева, С.С. Артоболевского, И.Б. Борисова, О.И. Вендиной, Ю.А. Габурова, Ю.Н. Гладкого, Е.Ш. Гонтмахера, А.В. Дирегановой, В.Д. Дмитриева, Н.Л. Ермоленко, Н.С. Кисилёвой, К.Н. Княгинина, Е.Г. Коваленко, Т.Ф. Романовой, В.Д. Сергеева, А.В. Темираева, А.Н. Черткова, И.А. Яровиковой и др.).

Следует отметить наличие специальных исследований, посвященных вопросам образования новых субъектов в составе Российской Федерации в результате объединения двух или более ранее существовавших субъектов Российской Федерации (труды таких авторов, как А.С. Емельянов, В.В. Кульчевский, И.В. Лексин, П.А. Ромашов и др.), а также актуальным

проблемам правового закрепления и регулирования особого статуса отдельных административно-территориальных единиц в составе новых субъектов Российской Федерации (научные работы О.В. Брежнева, Б.Д. Дамдинова, К.Н. Княгинина, В.В. Кульчевского, О.П. Личичана, Н.В. Машьянова и др.).

Выполненные в разное время исследования указанных авторов основываются на успехах российской конституционно-правовой науки и отражают основные этапы становления и развития отечественного законодательства.

Актуальность вопросов, связанных с административно-территориальным устройством субъектов Российской Федерации, в том числе новых субъектов, образованных в составе Российской Федерации, отчасти подтверждается и наличием диссертационных исследований, подготовленных за последнее двадцатилетие. В их числе можно отметить ряд диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук: В.Н. Афонькин «Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации» (2006 г.), В.В. Бессонова «Конституционно-правовые основы объединения субъектов Российской Федерации на примере Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа» (2009 г.), А.В. Диреганова «Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа» (2005 г.), Е.А. Гейн «Проблемы конституционно-правового регулирования административно-территориального устройства Российской Федерации и ее субъектов» (2006 г.), М.В. Гончаров «Конституционно-правовое регулирование территориального устройства Российской Федерации: вопросы теории и практики» (2006 г.), Ю.В. Ермолаева «Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы» (2013 г.), С.П. Калинин «Правовое регулирование административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации» (2001 г.), П.А. Ромашов «Административно-территориальная единица с особым статусом (конституционно-правовое исследование)» (2008 г.); а также диссертационное

исследование А.Н. Черткова, представленное на соискание ученой степени доктора юридических наук, на тему «Правовое регулирование территориального устройства России: концепция и прогноз» (2012 г.).

Вместе с тем, изучение вышеуказанных работ позволяет утверждать, что в современной России пока не найдены решения целого ряда имеющих место проблем теоретического и практического плана, не выработано единого подхода к научно-теоретическому обоснованию модели административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации, образующихся в результате объединения двух или более субъектов Федерации, при которой автономный округ – ранее самостоятельный субъект – получает статус особой административно-территориальной единицы в составе уже объединенного субъекта Российской Федерации. А между тем потребность в подобных комплексных исследованиях, сопровождающихся выработкой конкретных правовых и организационных мер, способствующих совершенствованию системы нормативного правового регулирования, в настоящее время очевидна. До настоящего времени сами субъекты Российской Федерации, в лице регионального законодателя, не выработали четкого подхода к решению обозначенных вопросов.

В этой связи сохраняет свою актуальность сравнительное изучение действующего законодательства федерального и регионального уровня, в части, закрепляющей конституционно-правовые основы и принципы административно-территориального устройства объединенных субъектов Российской Федерации, в рамках которых бывшие субъекты – автономные округа, приобретают статус административно-территориальных единиц с особым статусом.

Объектом диссертационного исследования выступают отношения, складывающиеся в сфере определения административно-территориального устройства новых объединенных субъектов Российской Федерации, имеющих в своем составе административно-территориальные единицы с особым статусом

в границах ранее существовавших самостоятельных субъектов Российской Федерации – автономных округов.

Предметом исследования являются правовые нормы, регулирующие отношения, связанные с административно-территориальным устройством объединенных субъектов Российской Федерации, определением особого статуса отдельных территорий в составе таких субъектов Российской Федерации, механизмы реализации указанных правовых норм, а также теоретические разработки в области административно-территориальной организации субъектов Российской Федерации и категориально-понятийный аппарат изучаемых явлений, конституционно-судебная практика и практика органов прокуратуры по вопросам темы данного диссертационного исследования.

Цель исследования состоит в том, чтобы на базе положений современной правовой науки, действующего законодательства и сложившейся правоприменительной практики рассмотреть актуальные вопросы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации, образованных в результате объединения ранее существовавших субъектов и имеющих в своем составе административно-территориальные единицы с особым статусом, показать существующие проблемы и предложить варианты их разрешения.

Для достижения обозначенной цели в диссертационной работе были поставлены и решены следующие **исследовательские задачи**:

- рассмотреть конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации, раскрыть его понятие, содержание и особенности правового регулирования в современной России;

- раскрыть понятие и охарактеризовать административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации, выявить проблемы его правового регулирования;

- определить на основе анализа конституционно-правовые принципы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации;

Федерации и оптимальную систему принципов устройства объединенных субъектов Российской Федерации;

- обозначить правовые основы и особенности правового регулирования административно-территориального устройства объединенных субъектов, образованных в составе Российской Федерации;

- раскрыть особенности правового регулирования административно-территориальной единицы с особым статусом в составе субъекта Российской Федерации;

- охарактеризовать роль прокуратуры в нормотворческом процессе, связанном с установлением административно-территориального устройства и определением иных элементов конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации;

- предложить ряд практических рекомендаций по совершенствованию отдельных правовых актов, в том числе, направленных на обеспечение прав и законных интересов представителей коренных малочисленных народов в Российской Федерации, при определении административно-территориального устройства объединенных субъектов Российской Федерации с территориями с особым статусом и построении системы государственной власти и управления на региональном уровне.

Методологической основой исследования правовых основ административно-территориального устройства объединенных субъектов Российской Федерации являются положения диалектики, гносеологии, формальной логики, социологии, юриспруденции, социального управления и иных отраслей научного познания. В процессе исследования применялись общенаучные методы (дедукция, индукция, синтез, анализ, системный анализ изучаемых явлений и результатов, а также анализ судебной практики и результатов деятельности правоприменительных органов, анализ регионального законодательства, аналогия, наблюдение, сравнение), а также частные методы научного познания (формально-юридический, системно-

структурный, сравнительно-правовой), способствующие реализации познавательного интереса и достижению поставленной цели.

Нормативную основу диссертации составляют Конституция Российской Федерации 1993 г., конституции и уставы субъектов Российской Федерации, федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации, а также договоры и соглашения, определяющие условия и порядок образования новых субъектов в составе Российской Федерации путем объединения двух или более ранее существовавших субъектов Российской Федерации.

Теоретической основой исследования служат положения и выводы относительно развития административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации, сформулированные в научных трудах следующих авторов: В.Н. Афонькина, И.Б. Борисова, О.В. Брежнева, Б.Д. Дамдинова, А.В. Дирегановой, Е.А. Гейна, В.Б. Евдокимова, Ю.В. Ермолаева, В.А. Жидких, К.Н. Княгинина, В.В. Кульчевского, О.П. Личичана, Н.В. Машьянова, С.А. Осипяна, П.А. Ромашова, А.В. Темираева, А.Н. Черткова, А.Н. Черкасова и др. В работе использованы и обобщены результаты изучения монографических исследований и иной научной и специальной литературы по исследуемой проблеме, а также результаты исследования иных нормативных источников.

Была подвергнута анализу юридическая и политико-правовая литература советского и постсоветского периодов. Следует отметить сохраняющееся научное значение многих теоретических выводов, методологических приемов исследования проблем административно-территориального устройства как системного явления, понятийного аппарата, сформулированных в изученных работах.

Эмпирическую основу исследования составили периодические и электронные средства массовой информации по проблемам административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации, особого статуса отдельных административно-территориальных единиц в составе объединенных субъектов Российской Федерации, статистические сведения об

итогах референдумов по объединению российских регионов, судебная практика, материалы проверок органами прокуратуры проектов нормативных правовых актов на соответствие Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в проведении научного исследования проблем административно-территориальной организации субъектов Российской Федерации, образованных в результате объединения ранее существовавших субъектов и имеющих в своем составе административно-территориальные единицы с особым статусом в границах бывших самостоятельных субъектов Федерации – автономных округов, сопровождающегося анализом конституционных (уставных) актов субъектов Российской Федерации с целью выработки конкретных правовых и организационных мер, нацеленных на решение выявленных проблем. Это позволило обосновать ряд предложений и практических рекомендаций по вопросу о путях и методах совершенствования соответствующего законодательства.

Положения, выносимые на защиту:

На основе выдвигаемого диссертантом тезиса о том, что проблемы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации приобрели особую актуальность на фоне совершенствования федеративного устройства государства, выражающемся в объединении субъектов федерации и поиске наиболее удачных форм их административно-территориального устройства, предлагается:

а) разработать комплексную федеральную программу по процедурам объединения субъектов Российской Федерации, придав ей статус приоритетной национальной программы;

б) установить финансовые (в том числе налоговые) льготы для хозяйствующих субъектов в объединяемых субъектах Российской Федерации.

2. Диссертантом определяется оптимальная система принципов административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации.

Федерации, необходимых и достаточных для обеспечения рациональной, научно обоснованной территориальной организации публичной власти в субъекте Российской Федерации и эффективной ее реализации: 1) принцип самостоятельного в пределах ведения субъекта Российской Федерации установления административно-территориального устройства; 2) принцип многоуровневой территориальной организации административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации; 3) принцип соответствия административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации системе расселения населения региона; 4) принцип максимального приближения государственного аппарата и системы местного самоуправления к проблемам населения субъекта Российской Федерации; 5) принцип учета мнения населения при установлении административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации; 6) экономический принцип; 7) национальный принцип.

3. Предлагается на федеральном уровне, в том числе, путем внесения дополнений в Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», закрепить базовые элементы особого статуса бывших автономных округов в составе объединенных субъектов Российской Федерации, учитывающие их характерные этнические особенности и обеспечивающие национальную идентификацию, а на уровне регионального законодательства отразить специфику конкретных территорий, ориентируясь, прежде всего, на проблемы обеспечения и защиты прав и интересов коренных малочисленных народов, проживающих на этих территориях.

4. В целях обеспечения достаточного числа представителей коренных малочисленных народов в законодательных (представительных) органах государственной власти и представительных органах местного самоуправления, что особо актуально в отношении объединенных субъектов Российской Федерации, образуемых путем объединения ранее существовавших субъектов, (в том числе автономных округов), диссертантом даются практические

рекомендации по совершенствованию нормативных правовых актов, в том числе предлагается на уровне Конституции Российской Федерации отнести к исключительному ведению Российской Федерации положение о регулировании прав коренных малочисленных народов, сохранив за субъектами Российской Федерации возможность установления дополнительных мер защиты этих прав.

5. Диссертантом обосновывается необходимость принятия особого федерального закона о процедуре изменения границ между субъектами Российской Федерации с целью урегулирования территориальных конфликтов между ними. При этом предлагается сформировать четкую нормативную основу для реализации указанной процедуры и с учетом положений частей 1 и 3 статьи 67, а также п. «б» статьи 71 Конституции Российской Федерации отнести к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов вопрос об изменении границ между субъектами Российской Федерации.

6. Принимая во внимание приоритетную роль органов прокуратуры в обеспечении законности нормативных правовых актов и непосредственно самой нормотворческой деятельности на региональном уровне, прежде всего в случаях формирования нормативной правовой базы субъектов Российской Федерации, образованных в результате объединения ранее существовавших субъектов, предлагается более широкое внедрение в практику различных форм взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти, местного самоуправления, общественными институтами, что положительно скажется на интенсивности и эффективности данного направления прокурорского надзора и существенно повысит роль прокуратуры в региональном нормотворческом процессе.

Теоретическая и научно-практическая значимость диссертационного исследования. Теоретическая значимость работы обусловлена, прежде всего, тем, что в диссертации содержится комплексный анализ основных характеристик административно-территориального устройства объединенных субъектов Российской Федерации. Выдвигаемые в данной работе положения об

определении особого статуса отдельных административно-территориальных единиц в составе объединенных субъектов Российской Федерации, изменении границ между субъектами Российской Федерации, возможных формах реализации принципа учета национального состава, культурных и бытовых особенностей населения, могут быть использованы в качестве одного из инструментов для разрешения возникающих национальных и территориальных вопросов.

Выводы, сформулированные в данной работе, основаны на правовом анализе процессов, происходивших при объединении субъектов Российской Федерации. Результаты проведенного исследования могут быть взяты за основу при разработке подходов для совершенствования действующего законодательства и обоснования конкретных практических мер, направленных на укрупнение субъектов Российской Федерации, определение их административно-территориального устройства и установление особого статуса отдельных административно-территориальных единиц в их составе.

Материалы диссертации могут быть использованы в учебном процессе при изучении конституционного и муниципального права, а также для разработки специальных курсов, посвященных проблемам конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации и вопросам их административно-территориального устройства.

Апробация и использование результатов исследования. Основные положения диссертационного исследования внедрены в учебный процесс Филиала Дальневосточного федерального университета в Петропавловск-Камчатском и использовались при преподавании дисциплин «Теория государства и права», «Конституционное право Российской Федерации», «Правовое регулирование государственной власти» студентам, обучающимся по направлению подготовки «Юриспруденция» (акт о внедрении от 01.06.2016). Основные результаты проведенного исследования докладывались автором на межрегиональных научно-теоретических и научно-практических конференциях.

Основные результаты диссертационного исследования нашли отражение в научных статьях и публикациях в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, рекомендованных ВАК России: «Образование нового субъекта Российской Федерации: проблемы конституционно-правового регулирования» (журнал «Государственная власть и местное самоуправление», октябрь 2010 г., г. Москва); «Правовое регулирование изменения границ между субъектами Российской Федерации: проблемы и решения» (Международный экономико-юридический журнал «Бизнес в законе», июль 2014 г.); «Участие прокуратуры в нормотворческом процессе на уровне субъектов Российской Федерации» (Международный экономико-юридический журнал «Пробелы в российском законодательстве», август 2014 г., г. Москва); «Современный взгляд на систему принципов административно-территориального устройства: теоретические аспекты и варианты законодательного закрепления в объединенных субъектах Российской Федерации» (журнал «Пробелы в российском законодательстве», октябрь 2016 г., г. Москва). В других периодических изданиях: «Правовые основы административно-территориального устройства Камчатского региона: история и перспективы развития» («Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов», октябрь 2010 г., г. Курск); «Проблемы, препятствующие укрупнению субъектов Российской Федерации» («Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов», июнь 2012 г., г. Курск); «Социально-экономические проблемы объединения субъектов Российской Федерации» («Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов», июль 2012 г., г. Курск); «Оптимизация субъектного состава Российской Федерации: анализ и перспективы развития» («Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов», октябрь 2015 года, г. Курск).

Структура диссертации определяется логикой исследования, а также поставленными целями и задачами и включает введение, две главы, объединяющие шесть параграфов, заключение, список использованной литературы, приложения.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы, определяются цель и задачи исследования, характеризуются его объект и предмет, дается оценка степени научной разработанности темы, обозначаются методологические, теоретические, нормативно-эмпирические основы диссертации, отражается ее научная новизна и формулируются положения, выносимые на защиту, раскрывается теоретическая и практическая значимость исследования, а также приводятся сведения об апробации полученных результатов.

Первая глава «Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации как элемент их конституционно-правового статуса» посвящена рассмотрению концептуальных вопросов конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации, обусловленных спецификой федеративного устройства Российского государства, а также вопросов административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и включает в себя три параграфа.

В первом параграфе *«Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации: понятие, содержание и особенности правового регулирования»* обобщаются и анализируются сформировавшиеся подходы к определению понятия «конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации» и правовому закреплению статуса субъекта Российской Федерации, включающего в качестве отдельного его элемента административно-территориальное устройство.

Диссертант обращает внимание на два основных аспекта.

Во-первых, отмечается фактическое отсутствие унифицированного и законодательного подходов к толкованию понятий «статус субъекта Российской Федерации», «правовой статус субъекта Российской Федерации», «конституционный статус субъекта Российской Федерации» и «конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации». При этом автор на основе анализа положений Конституции Российской Федерации приходит к заключению о том, что используемые в отношении субъектов Российской Федерации

понятия «статус» и «конституционно-правовой статус» не являются идентичными. Указывается, что определенная трудность в толковании данных понятий, исходя из целеполагания федеральных конституционных норм, может быть пройдена, если применить так называемое доктринальное их толкование, опираясь на смысл взаимосвязанных между собой положений Конституции Российской Федерации и теоретические разработки российской конституционно-правовой науки.

Во-вторых, обозначаются важнейшие положения, позволяющие уяснить особенности конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации, такие как: отсутствие у субъекта Российской Федерации государственного суверенитета при наличии основных элементов государственности. При этом анализируются элементы государственности, которыми обладает субъект Российской Федерации, обращается внимание на заложенное Конституцией Российской Федерации противоречие в статусе республик в составе Российской Федерации и особенностей статуса иных субъектов Российской Федерации.

Во втором параграфе *«Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации: понятие и правовое регулирование»* на основе анализа существующих научных подходов раскрывается понятие «административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации». Диссертант отмечает, что вопросы современного административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации исторически связаны с вопросами становления и развития государственного устройства России в целом и следуют вектору совершенствования территориальной структуры нашего государства путем слияния (укрупнения) субъектов Федерации. Объединительный процесс фактически заставил ученых и региональных политических деятелей принять во внимание все аспекты, связанные с образованием, обособлением и функционированием субъектов федерации и, прежде всего, вернуться к вопросам их оптимального административно-территориального устройства, учитывающего и сложившиеся традиции, и новые представления о территориальной организации.

Особое внимание уделяется актуальной для России проблеме выделения (обособления) субъектов Федерации и определения их границ, вытекающей из характера российского федерализма и особенностей его становления. Анализируются положительные и отрицательные стороны территориального и национально-территориального подходов к построению федеративного государства, и делается вывод о целесообразности реализации многофакторного подхода, учитывающего все исторические, этнические, лингвистические, географические, экономические и иные процессы.

Автор диссертационного исследования высказывает предложения по нормативному (в том числе конституционному) решению указанных вопросов, в первую очередь, посредством более четкого разграничения предметов ведения Федерации и ее субъектов. В качестве возможного варианта называется изменение структуры статей 71–73 Конституции Российской Федерации и изложение в новой редакции статьи 72 Конституции Российской Федерации.

В третьем параграфе *«Конституционно-правовые принципы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации»* рассматриваются основные положения, на которых основывается административно-правовое устройство субъектов Российской Федерации.

Отмечается, что Конституция Российской Федерации не отнесла административно-территориальное устройство (деление) субъектов Российской Федерации ни к ведению Российской Федерации, ни к совместному ведению, поэтому вплоть до настоящего времени данные вопросы решаются исключительно на уровне субъектов Российской Федерации, применительно к специфическим условиям каждого субъекта. Все особенности получают свое отражение в конституциях (уставах) и законах субъектов Российской Федерации. Вместе с тем региональное регулирование указанных вопросов должно учитывать федеральное законодательство в части вопросов местного самоуправления, градостроительства, функционирования ЗАТО и др.

Автор на основе анализа теоретических положений и действующего регионального законодательства называет важнейшие принципы, на которых

основывается административно-территориальное устройство объединенных субъектов Российской Федерации.

1) принцип самостоятельного в пределах ведения субъекта Российской Федерации установления административно-территориального устройства;

2) принцип многоуровневой территориальной организации административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации;

3) принцип соответствия административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации системе расселения населения региона;

4) принцип максимального приближения государственного аппарата и системы местного самоуправления к проблемам населения субъекта Российской Федерации;

5) принцип учета мнения населения при установлении административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации;

6) экономический принцип;

7) национальный принцип.

При этом следует учитывать, что только взятые и действующие в совокупности, в комплексе данные принципы позволяют обеспечить рациональную, научно обоснованную территориальную организацию публичной власти в субъекте Российской Федерации, условия ее эффективной реализации. Это является чрезвычайно важным, когда речь идет о новых объединенных субъектах Российской Федерации, имеющих в своем составе административно-территориальные единицы с особым статусом.

Глава вторая «Территории с особым статусом в системе административно-территориального устройства вновь образованных субъектов Российской Федерации» посвящена преимущественно практическим вопросам, связанным с образованием новых субъектов в составе Российской Федерации, их административно-территориальным устройством и проблемами правовой регламентации статуса отдельных административно-территориальных единиц в составе субъектов Российской Федерации, и включает в себя три параграфа.

В первом параграфе *«Правовые основы образования нового субъекта Российской Федерации и регулирование его административно-территориального устройства»* рассматриваются важнейшие вопросы, связанные с образованием новых субъектов в составе Российской Федерации.

Автор утверждает, что динамика федеративных отношений в России наглядно демонстрирует актуальность идеи укрупнения субъектов Российской Федерации. Вместе с тем констатируется, что на федеральном уровне по сей день отсутствует четко разработанная программа в отношении создания новых субъектов Российской Федерации (в первую очередь на основе объединения существующих субъектов Федерации), что уже явилось негативным моментом в практике объединившихся субъектов.

В работе высказывается мнение о том, что для решения проблем, тормозящих укрупнение субъектов Российской Федерации, необходимо создать и реализовать серию последовательных мероприятий, включающую разработку комплексной федеральной программы по процедурам объединения субъектов Российской Федерации путем их слияния, как вариант, придав этому проекту статус приоритетной национальной программы; закрепить положение о том, что субсидирование вопросов слияния субъектов Российской Федерации осуществляется из федерального бюджета. Более того, в федеральных программах, посвященных вопросам слияния регионов, а также Налоговом кодексе Российской Федерации и Бюджетном кодексе Российской Федерации следует предусмотреть ряд финансовых и налоговых преимуществ для хозяйствующих субъектов в объединяемых регионах.

Процесс укрупнения субъектов Российской Федерации требует постоянного мониторинга достигнутых целей и задач, выявления недостатков и упущений. Диссертант отмечает, что алгоритм объединительного процесса, установленный действующим российским законодательством, уникален и представляет собой поэтапную, многоступенчатую процедуру. Ни в одной другой стране нет аналогичного опыта «переформатирования» федеративного устройства.

При этом выделяются принципиально важные аспекты этого процесса. Так, в частности, автор утверждает, что необходимо заключение договоров об условиях и порядке объединения субъектов Российской Федерации. Следует разрешить проблему регулирования отношений, связанных с изменением границ между субъектами Российской Федерации.

По мнению автора, очевидно, что объединение двух и более субъектов Российской Федерации, даже если оно будет получаться на основе экономически сформировавшихся регионов, механически не приведет к социально-экономическому прогрессу всей объединенной территории. Ожидаемого эффекта можно добиться лишь при реализации определенного комплекса мер регионального развития, в том числе: совершенствования системы разделения прав между федеральными и региональными учреждениями государственной власти, нормализации налогово-бюджетных взаимоотношений субъектов Российской Федерации, стимулирования экономического развития, развития институтов гражданского общества и путей их взаимодействия с государством на разных ступенях устройства власти. Необходимо создание эффективной системы наблюдения объединительного процесса.

Вместе с тем автор отмечает, что объединение субъектов Российской Федерации имело позитивное значение, поскольку смогло решить ряд политических и экономических задач, в частности: ликвидацию противоречий юридического положения бывших автономных округов, приведение существующей сетки административно-территориального деления в соответствие с экономическими реалиями, создание более мощных экономических единиц. Нормативная основа в области формирования новых субъектов Российской Федерации требует совершенствования, поскольку не в полной мере соответствует задачам, требующим решения. Будущее возможного слияния новых регионов нуждается в разработке критериев целесообразности и экономического обоснования проведения подобных объединений. Непременным условием является подготовка механизмов длительного

планирования социально-экономического изменения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, утверждение Правительством Российской Федерации Концепции длительного социально-экономического развития Российской Федерации, а также Концепции усовершенствования региональной политики в Российской Федерации.

Во втором параграфе *«Особенности правового регулирования административно-территориальные единицы с особым статусом в составе субъекта Российской Федерации»* диссертант освещает проблемы определения и нормативного закрепления правового положения административно-территориальных единиц с особым статусом в составе субъектов Российской Федерации.

Все уставы вновь образованных субъектов Российской Федерации содержат положения, закрепляющие и характеризующие особое положение административно-территориальных единиц, существующих на территориях бывших автономных округов. Однако при этом в большинстве из них просто воспроизводятся и слегка конкретизируются предписания федеральных конституционных законов о формировании нового субъекта в составе Российской Федерации.

Анализ норм, содержащихся в уставах вновь образованных субъектов Российской Федерации, позволяет сделать вывод о том, что правовое обеспечение особого статуса этих территорий должно осуществляться через разработку и принятие целого ряда федеральных и региональных нормативных правовых актов. Диссертантом высказана идея о необходимости внести изменения и дополнения в Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», касающиеся порядка формирования системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации, определения структуры, порядка создания и деятельности указанных органов.

Отмечается, что до сих пор не приняты специальные законы об административно-территориальных единицах с особым статусом в субъектах Российской Федерации, в составе которых такие единицы уже несколько лет существуют. Это, по всей видимости, является следствием того, что законодательные (представительные) органы государственной власти вновь образованных субъектов Российской Федерации испытывают дефицит нормативных идей, необходимых для конструирования текста таких законов.

Автор диссертации считает неубедительным довод ряда исследователей о том, что невозможно принимать «опережающий» региональный закон об административно-территориальных единицах с особым статусом, поскольку это положение должно быть унифицировано, а унификация может быть произведена только федеральным законом. Представляется, что надо руководствоваться тем, что субъекты Российской Федерации вправе на основе имеющегося федерального законодательства своими законами конструировать административно-территориальные единицы с особым статусом. Другое дело, что в условиях действующего федерального законодательства региональный законодатель не может принимать масштабных законодательных решений в отношении административно-территориальных единиц с особым статусом.

При этом на федеральном уровне необходимо создавать более конкретные нормы, касающиеся вопросов малочисленных народов, прав данных народов, включая их права на представительство в публичных органах власти и национально-культурную автономию, устойчивого и достаточного бюджетного финансирования социально-экономических и национально-культурных программ их развития, действия ранее принятых региональных законов и иных нормативных правовых актов, закрепляющих права малочисленных народов и лиц, относящихся к ним, до принятия соответствующих новых актов, возможности принятия специального закона субъекта Российской Федерации о статусе названной административно-территориальной единицы.

В третьем параграфе *«Участие прокуратуры в нормотворческом процессе, связанном с определением административно-территориального устрой-*

ства и иных элементов конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации» рассматривается вопрос о роли органов прокуратуры в формировании нормативной правовой базы в субъектах Российской Федерации, приобретающей особую актуальность во вновь образованных субъектах.

В работе указывается, что участие в правотворческой, в том числе законотворческой, деятельности характерно для российской прокуратуры на всех этапах ее развития, хотя при этом существенно изменялись объем и содержание полномочий прокуроров в этой сфере, что зависело от места и роли, отводимых прокуратуре в государственном механизме на том или ином этапе развития государства.

Автор отмечает, что современная система участия прокуроров в нормотворческой деятельности органов государственной власти сложилась после принятия Конституции Российской Федерации, в которой не предусмотрено право законодательной инициативы Генерального прокурора Российской Федерации, что существенно ослабило правотворческий потенциал государства в целом.

Анализ практики свидетельствует, что интенсивное обновление федерального законодательства, активная реализация конституционного права законодательной инициативы субъектами Российской Федерации диктуют необходимость повышения качества принимаемых законов и иных нормативных актов, расширения сложившихся форм сотрудничества прокуратуры с законодательными (представительными), исполнительными учреждениями государственной власти и местного самоуправления.

В настоящее время органы прокуратуры эффективно реализуют такие полномочия, благодаря чему уже на стадии разработки юридических актов ликвидируются нарушения законоположений.

В работе отмечается, что в большинстве субъектов Российской Федерации местными конституциями и уставами прокурорам дано право законодательной инициативы. При этом участие прокуроров в правотворческой деятельности осуществляется в соответствии с приказами и распоряжениями Генерального

прокурора Российской Федерации, планом работы Генеральной прокуратуры, планом законодательной деятельности Генеральной прокуратуры, а также утвержденным Генеральным прокурором Российской Федерации планом мероприятий по выполнению задач, поставленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

На основе изучения практики взаимодействия органов прокуратуры с нормотворческими органами государственной власти субъектов Российской Федерации автор отмечает, что участие органов прокуратуры в процессе формирования нормативной правовой базы субъекта Российской Федерации вносит вполне ощутимый положительный вклад в формирование целостной системы нормативных правовых актов, органично вписывающейся в единую правовую систему Российской Федерации и позволяющей в строгом соответствии с конституционным и законодательным разграничением предметов ведения и полномочий эффективно регулировать разнообразные отношения, складывающиеся на уровне субъектов Российской Федерации.

В заключении диссертационного исследования подведены итоги и сформулированы основные выводы диссертационного исследования.

В приложениях отражены практические результаты проведенного автором диссертационного исследования (статистические данные, проекты нормативных правовых актов).

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах:

I. Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации:

1. Спрыгина, О.Р. Правовое регулирование изменения границ между субъектами Российской Федерации: проблемы и решения / О.Р. Спрыгина // Международный экономико-юридический журнал «Бизнес в законе». – 2014. № 3 – С. 56–60. – 0,40 п.л.

2. Спрыгина, О.Р. Участие прокуратуры в нормотворческом процессе / О.Р. Спрыгина // Международный экономико-юридический журнал «Пробелы в российском законодательстве». – 2014. № 4. – С. 190–193 – 0,45 п.л.

3. Спрыгина, О.Р. Образование нового субъекта Российской Федерации : проблемы конституционно-правового регулирования / О.Р. Спрыгина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. № 10. – С. 23–28 – 0,56 п.л.

4. Спрыгина О.Р. Современный взгляд на систему принципов административно-территориального устройства: теоретические аспекты и варианты законодательного закрепления в объединенных субъектах Российской Федерации / О.Р. Спрыгина // Пробелы в российском законодательстве. – 2016. № 7. – С. 60–63 – 0,45 п.л.

II. Публикации в иных журналах и изданиях:

5. Спрыгина, О.Р. Правовые основы административно-территориального устройства Камчатского региона, история и перспективы развития / О.Р. Спрыгина // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. – 2010. № 10 – С. 54–59– 0,5 п.л.

6. Спрыгина, О. Р. Проблемы, препятствующие укрупнению субъектов Российской Федерации/ О.Р. Спрыгина // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. –2012. № 6. – С. 54–57 – 0,25 п.л.

7. Спрыгина, О. Р. Социально-экономические проблемы объединения субъектов Российской Федерации / О.Р. Спрыгина // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. – 2012. № 7. – С. 66–69 – 0,3 п.л.

8. Спрыгина О.Р. Оптимизация субъектного состава Российской Федерации: анализ и перспективы развития / О.Р. Спрыгина // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. – 2015. № 10. – С. 63–67 – 0,5 п.л.

Общий объем публикаций составляет 3,4 п.л.

Подписано в печать

Усл. печ. л. 1,4

Уч. – изд.л. 1,4

Тираж 150 экз.

Наряд № 63

УОП РИЛ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

117638, Москва, ул. Азовская, д. 2, к. 1