

На правах рукописи

Чертков Александр Николаевич

**Правовое регулирование территориального устройства России:
концепция и прогноз**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Москва - 2012

Работа выполнена в федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

Научный консультант: академик Российской академии наук,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации
Талия Ярулловна Хабриева

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации,
заслуженный юрист Российской Федерации
Чиркин Вениамин Евгеньевич;
доктор юридических наук, профессор,
Мазаев Владимир Дмитриевич;
доктор юридических наук, профессор
Фадеев Владимир Иванович

Ведущая организация: Московский государственный институт
международных отношений МИД России

Защита диссертации состоится 28 мая 2012 года в 12 часов 00 минут на заседании Диссертационного совета Д 503.001.03 при Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: 117218, г. Москва, ул. Б. Черемушкинская, 34.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Автореферат разослан ____ апреля 2012 года.

Ученый секретарь диссертационного совета,
кандидат юридических наук

А.А. Каширкина

I. Общая характеристика диссертационной работы

Актуальность темы исследования. Территория государства выступает одним из ключевых ресурсов его развития. Территориальный потенциал был и остается одним из основных показателей для оценки современных государств.

Обеспечение эффективного и безопасного развития России требует рационального использования ее территориального потенциала. Рационализации будет способствовать выработка целостной, объективной, отвечающей современным потребностям научной концепции правового регулирования территориального устройства Российской Федерации, основанной на приоритете развития и охраны государственной территории во благо российского общества. Разработка и реализация такой концепции направлены на формирование правовой модели территориального устройства адекватной задачам всестороннего устойчивого развития и модернизации России. Социальной целью совершенствования территориального устройства Российского государства выступает именно развитие страны.

Реализация территориального потенциала России как самого крупного государства современного мира зависит от многих факторов (экономического, политического, географического, исторического и иных). Не случайно на сегодняшний день в создании условий для его реализации на первое место выходит правовой фактор, поскольку право – универсальный социальный институт, направленный не только на охрану правообладания (в частности, обладания Российским государством своей территорией), но и обеспечение развития общественных отношений, в рассматриваемом аспекте – территориального развития России.

Основой территориального развития Российской Федерации выступает ее территориальное устройство, которое не во всем адекватно создает условия для такового. Совершенствование территориального устройства Российской Федерации, направленное на реализацию территориального потенциала государства, требует совместных усилий представителей многих отраслей научного знания, объединенных междисциплинарным подходом к решению общей научной и социальной задачи. В настоящее время накоплен определенный потенциал научных разработок экономической, политической, географической наук в части формирования проектов изменения территориального устройства Российской Федерации в целях интенсификации ее всестороннего устойчивого развития. К сожалению, разработанные проекты мало учитывают сложившуюся конституционную модель территориального устройства Российской Федерации, правовой

фактор в целом. В связи с этим исключительную актуальность представляет правовая оценка проектов совершенствования территориального устройства Российского государства, их корректировка, связанная с реализацией потенциала современного российского права в развитии рассматриваемой сферы общественных отношений.

В свою очередь накопленный научный потенциал не стал предметом всестороннего юридического анализа и прогноза. Несмотря на наличие исследований правового регулирования различных аспектов территориального устройства Российской Федерации, всесторонней оценки его состояния не дано. Исследования посвящены описанию компонентов системы территориального устройства Российской Федерации при дефиците прогнозных оценок. Отсутствие единства и четкости понятийного аппарата в рассматриваемой сфере (в науке, законотворчестве и правоприменении), подмена понятий в исследованиях затрудняет изучение предлагаемых проектов, мешает эффективному правовому регулированию территориального устройства России.

Усложнение системы территориального управления в современном мире, многоуровневость осуществления публичной власти, связанная с приближением ее к населению, актуализирует анализ внутрисистемных связей территориальных единиц в рамках системы территориального устройства государства. Такой анализ требует использования развиваемых советской юридической наукой, но оставленных в последние годы методов юридического прогнозирования, в частности, моделирования. Комплексное исследование территориального устройства различных государств в сравнительно-правовом ключе сопряжено с построением основных теоретических правовых моделей и их классификацией. Сравнительно-правовой аспект исследования связан с анализом моделей территориального устройства не только современных иностранных государств, но также различных периодов истории территориального устройства России. Продуктивным представляется рассмотрение территориального устройства современной России как очередного этапа развития Российской государственности.

Базовыми видятся несколько факторов территориального развития России, требующих правового обеспечения. Во-первых, необходимо назвать социально-экономический фактор, заключающийся в необходимости реализации территориального потенциала России в ее экономическом, экологическом и социальном развитии, обеспечении качества жизни ее граждан на всей государственной территории независимо от места их проживания. Реализация государственной функции целеполагания, возрастающая необходимость государственного планирования территориального развития в современной России привели к

значимым шагом в направлении концептуального определения стратегии и приоритетов развития страны. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года направлена на реализацию конституционных основ такого развития и имеет ключевое значение для концептуального обеспечения совершенствования правового регулирования территориального устройства Российской Федерации.

Концептуальным правовым приоритетом видится общая стабильность государственно-территориального устройства Российской Федерации и территориальной организации местного самоуправления. При этом развитие системы специальных территориальных единиц государства направлено на повышение эффективности социально-экономического развития, совершенствование государственного управления и взаимодействия всех уровней осуществления публичной власти в России. Правовые основы формирования «точек роста» экономики необходимо устанавливать в сочетании с задачами равномерного размещения производительных сил и инфраструктурным развитием всей территории государства при соблюдении конституционных принципов федерализма и местного самоуправления. Повышение эффективности регулирования территориального устройства напрямую зависит от правовых основ комплексного стратегического планирования территориальных преобразований. Имеющиеся в арсенале Российского государства механизмы планирования нуждаются в совершенствовании, большей концептуальной определенности и системности.

Во-вторых, в исследовании выделен политико-стратегический фактор, состоящий в использовании территориального ресурса в целях обеспечения эффективного функционирования Российского суверенного федеративного государства в условиях вызовов глобализации. Территориальный ресурс Российской Федерации может и должен быть использован как ключевое преимущество России. Для достижения данной цели ставятся и решаются задачи оптимизации системы территориального устройства Российской Федерации в целом и каждого из ее компонентов. Вместе с тем такая оптимизация осуществима лишь в условиях сохранения суверенных прав России на всю ее территорию и фактической возможности данные права реализовывать, что требует нейтрализации всего комплекса угроз территории России.

Важной задачей территориального развития России остается, с одной стороны, охрана территории и границ государства, правовое обеспечение его территориальной целостности, с другой стороны, эффективное партнерство с мировым сообществом. Территориальное устройство любого государства обусловлено как целями развития страны, так и угрозами ее безопасности. В отношении России это обстоятельство проявляется, быть может, наиболее

наглядно. Дополнительную актуальность придает данному аспекту практически открытое обсуждение конкурентами России так называемой проблемы «излишних незаселенных территорий» государств и постановка (пока сугубо теоретическая) вопроса о «справедливом перераспределении территории» в мире исходя из численности и плотности населения. Но в дискуссии о территориях, в территориальных спорах нельзя даже усомниться в своих правах хотя бы на малую часть территории, поскольку сомнение будет замечено, а одна уступка неизбежно породит последующие. Как писал Н.М. Карамзин, «доселе нашим государственным правилом было: ни пяди ни врагу, ни другу»¹. В связи с этим одним из путей освоения части территории России могут стать различные формы партнерства в таком освоении с союзными государствами, например в рамках Евразийского Сообщества (в перспективе – Союза) при сохранении государственного суверенитета Российской Федерации на всей ее территории.

В-третьих, обращается внимание на пространственный фактор, связанный с множественностью пространств государства и требующий интеграции территориального и «внетерриториальных» пространств в систему мер развития и охраны пространства Российской Федерации в условиях новой социальной и технологической реальности. Дискурс о путях совершенствования территориального устройства Российской Федерации, прогнозах ее территориального развития разворачивается в условиях отнесения самих понятий «государство», «территория государства», «границы государства» на второй план в ряде зарубежных и российских исследований. В условиях глобализации и «постсовременности» многими исследователями и практиками на первый план выдвигаются индивиды вне гражданской принадлежности, территории вне государственной принадлежности и различные сообщества без их привязки к государственным и административным границам.

Изложенное обнаруживает дополнительные вызовы и риски в правовом обеспечении развития территориального устройства Российской Федерации. При этом объективные реалии современного мира трансформируют функции государства и его границ, новая технологическая реальность увеличивает значение существующих (информационное) и даже формирует новые (электронное) «внетерриториальные» пространства. Всё это необходимо учитывать в правовом регулировании устройства, охраны и развития территории. Так, государственная безопасность и неприкосновенность территории ряда государств Северной Африки была подорвана именно в электронном пространстве, а далее события

¹ Карамзин Н.М. Мнение русского гражданина // О древней и новой России. – М., 2002. – С. 437.

переместились в пространство территориальное. При этом духовно-культурный потенциал государства (в частности, моральная готовность народа защищать свою территорию) не менее важен, чем, например, природоресурсный.

Необходимость совершенствования правового регулирования территориального устройства России связана с конкретизацией и неукоснительным следованием конституционно-правовым ориентирам развития территориального устройства. Конституционно-правовое регулирование, прежде всего основы конституционного строя, является системообразующим в правовой системе государства. Следовательно, конституционно-правовые основы задают направленность, определяют ориентиры и пределы правового регулирования территориального устройства Российской Федерации. В целом границы правового регулирования вопросов территории неуклонно расширяются как в национальном, так и в международном праве. Вместе с тем некоторые законодательные акты, в том числе прямо предусмотренные в Конституции РФ, не приняты (например, федеральный конституционный закон об изменении статуса субъекта Российской Федерации). Многие нормативные правовые акты нуждаются в совершенствовании, а регулирование в целом – в большей внутренней и межотраслевой согласованности. Тенденция расширения границ регулирования территориального устройства Российской Федерации не может рассматриваться как универсальный рецепт развития. Потенциал принятых нормативных правовых актов, прежде всего Конституции РФ, не вполне реализован.

Комплексное развитие законодательства в рассматриваемой сфере связано с совершенствованием механизма преобразования государственно-территориального устройства Российской Федерации, прежде всего оптимизации субъектного состава Российской Федерации. Совершенствование конституционно-правового регулирования принятия в состав Российской Федерации нового субъекта актуализируется в контексте происходящих в мире интеграционных процессов. В свою очередь объединение субъектов Российской Федерации – важнейшее событие государственной жизни Федерации. Установление приоритетов и ориентиров данного процесса является жизненной необходимостью территориального развития страны.

Прямо предусмотренным в Конституции Российской Федерации направлением преобразования государственно-территориального устройства является изменение конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации. Не менее важным и также установленным в Конституции процессом выступает изменение границ субъектов

Российской Федерации, что особенно актуально в свете многочисленных территориальных споров между субъектами Федерации. Тем не менее федеральное законодательное регулирование обеих названных сфер в настоящее время отсутствует.

Каждый субъект Российской Федерации имеет свое территориальное устройство, что требует определения четкого соотношения административно-территориального устройства субъекта Федерации и территориальной организации местного самоуправления. Системное единство правового регулирования территориального устройства субъектов Российской Федерации федеральными и региональными нормативными правовыми актами выступает основой развития территории субъекта Федерации, совершенствования ее внутреннего деления и требует законодательных решений. Наблюдается уменьшение значения административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации (при отсутствии такового на федеральном уровне), что актуализирует поиск новых способов территориального управления.

В современных условиях важное значение приобретает макрорегиональный уровень территориального устройства Российской Федерации. Макрорегионы существовали в России в различные периоды ее истории, формируются они и в настоящее время. Сочетание различных типов макрорегионов в целях обеспечения повышения эффективности осуществления государственной власти, взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных органов – значимая задача правового регулирования территориального устройства современной России.

В Российской Федерации сформировано несколько уровней и подсистем территориального устройства. Все они далеко не в одинаковой мере регулируются правом, прежде всего конституционным. В то же время конституционно-правовое регулирование задает основные параметры любой сферы правового регулирования. Осмысление развития конституционной модели территориального устройства Российской Федерации в условиях современного мира – центральный вопрос правового регулирования территориального устройства Российского государства. Диалектика развития территориального устройства государства выражена в правовых возможностях территориальных преобразований при общей стабильности территориального устройства, балансе устойчивости и изменчивости.

В целом необходимыми базовыми чертами прогнозируемой правовой модели территориального устройства Российской Федерации видятся согласованность приоритетов развития всех компонентов системы территориального устройства с основами конституционного строя России и между собой; взаимосвязанность мероприятий

проводимых реформ (федеративной, административной, муниципальной) в их территориальном аспекте; стабильность территориального устройства (прежде всего государственно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления); планомерность территориальных преобразований. Так, несогласованность реформ ведет к недостаточной их результативности, в частности, территориальный принцип управления так и не нашел достаточного применения в современной России в дополнение к широко используемому отраслевому. При этом нельзя не учитывать современные тенденции трансформации реализации многих конституционных принципов в современном мире (федерализма, самостоятельности местного самоуправления).

Вышеизложенное обусловило необходимость поиска комплексного решения вопросов правового регулирования территориального устройства Российского государства, правовой оценки сложившихся подходов к разработке его концепции и проектов изменения, прогнозирования развития модели территориального устройства Российской Федерации, заложенной Конституцией Российской Федерации 1993 года.

Степень разработанности темы и теоретическая база исследования. Общетеоретическую основу исследования составили труды, посвященные проблемам государственного устройства и форм государства, государственной территории, а также методологии государственно-правовых исследований таких ученых, как Бабурин С.Н., Венгеров А.Б., Витрук Н.В., Воеводин Л.Д., Гаврилов О.А., Глазырин В.В., Казимирчук В.П., Керимов Д.А., Кудрявцев В.Н., Кутафин О.Е., Лазарев В.В., Лучин В.О., Мамут Л.С., Марченко М.Н., Никитинский В.И., Пиголкин А.С., Рассолов М.М., Самощенко И.С., Тихомиров Ю.А., Ушаков Н.А., Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е., Шульженко Ю.Л. и других.

Значительный вклад в разработку конституционно-правовых проблем федерализма, в том числе его территориального аспекта, внесли Абдулатипов Р.Г., Автономов А.С., Андриченко Л.В., Добрынин Н.М., Златопольский Д.Л., Крылов Б.С., Кряжков В.А., Левакин И.В., Лепешкин А.И., Мазаев В.Д., Маклаков В.В., Страшун Б.А., Тихомиров Ю.А., Умнова И.А., Фарберов Н.П., Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е., Чистяков О.И., Эбзеев Б.С., и ряд других государствоведов, чьи труды послужили основой данного исследования.

Различные аспекты территориального устройства государства были исследованы, в частности, в работах Авакьяна С.А., Барабашева Г.В., Барцица И.Н., Васильева В.И., Вишнякова В.Г., Княгинина К.Н., Кокотова А.Н., Лебедева А.Н., Нарутто С.В., Некрасова С.И., Пертцка В.А., Ревенко Л.Л., Сафонова В.Е., Фадеева В.И., Черкасова К.В., Шафира М.А., Шевцова В.С., Югова А.А., которые были использованы в работе над диссертацией.

В то же время, несмотря на актуальность и определенную разработанность многих аспектов территориального устройства современного государства, многие вопросы остаются не решенными. Более того, отсутствует комплексная юридическая оценка предлагаемых в иных отраслях научного знания проектов изменения территориального устройства России, не выработан унифицированный понятийный аппарат регулирования территориального устройства, недостаточно проработаны вопросы согласования проектов преобразования различных компонентов системы территориального устройства Российской Федерации. При этом в последние годы был проведен ряд диссертационных исследований по основным составляющим территориального устройства государства, в частности, Афонькиным В.Н., Бабичевым И.В., Бурьяновым В.Ф., Гончаровым М.В., Гришиной О.В., Дирегановой А.В., Жигло А.Н., Иванниковой И.А., Калининным С.П., Максимовым А.Н., Медведевым А.М., Моськиным Р.В., Нагорной Н.В., Овчинниковой Л.В., Ромашовым П.А., Черкасовым В.А., Шариной Л.А., Шиповым С.В.

В отношении территориального устройства Российской Федерации в целом предпринимались лишь отдельные диссертационные исследования (например, докторская диссертация Саломаткина А.С. на тему «Территориальная организация Российского государства (государственно-правовые вопросы)» в 1996 г., кандидатская диссертация Лабутина А.К. на тему «Территориальное устройство Российской Федерации: организационно-правовые вопросы» в 2006 г.). Исследователи, как правило, уделяли внимание анализу статусов различных территориальных образований при дефиците прогнозных оценок развития системы территориального устройства России.

Изложенное свидетельствует о необходимости разработки научной концепции правового регулирования территориального устройства Российской Федерации. Для этого необходимо использование богатейшего наследия российской юридической науки. В числе основоположников исследований территориального устройства Российского государства необходимо отметить прежде всего Алексеева А.С., Гессена В.М., Градовского А.Д., Грибовского В.М., Ивановского В.В., Ильина И.А., Кавелина К.Д., Кизеветтера А.А., Ковалевского М.М., Коркунова Н.М., Костомарова Н.И., Котляревского С.А., Неволина К.А., Палиенко Н.И., Соловьева С.И., Яценко А.С.

Традиции и весомый вклад российских ученых-юристов в осмысление сущности и содержания территориального устройства государства не исключают, но делают необходимым обращение к зарубежной юридической литературе, а также исследованиям в смежных отраслях науки. В работе использовались труды иностранных исследователей, в

частности таких, как: Басу Д.Д., Бернал Дж., Броунли Я., Гамильтон А., Гроций Г., Гоббс Т., Де Токвиль А., Джей. Д., Джефферсон Т., Дюги Л., Еллинек Г., Макиавелли Н., Маркс К., Марку Ж., Мик К., Монтескье Ш.Л., Обер Ж.Ф., Остром В., Риттер К., Тейлор П., Энгельс Ф. В смежных областях знания, прежде всего в экономической, политической, социологической и географической науках, автор обращался к работам Алаева Э.Б., Бестужева-Лады И.В., Брезгулевской Н.В., Валентя С.Д., Гладкого Ю.Н., Гоптарева И.Б., Гранберга А.Г., Дмитриевского Ю.Д., Иоффе Г.В., Кистанова В.В., Кольева А.Н., Маевского В.И., Чистобаева А.И., Чистякова Е.Г., Шаброва О.Ф. и других.

Особенностью данной диссертации выступает использование результатов исследований в различных отраслях научного знания, что предопределено междисциплинарным характером исследуемых вопросов. Вместе с тем инструментарий исследования – строго юридический, сочетающий конституционно-правовые аспекты исследования с общетеоретическими, имеющими значение для многих отраслей российского права. Современное территориальное устройство России рассматривается как очередной исторический этап развития государства. Анализ национальной системы территориального устройства России осуществлен исходя из условий социально-политических и технологических реалий глобализирующегося мира начала третьего тысячелетия. В теоретическом плане акцент сделан на системно-структурном анализе, применении юридического прогнозирования, в том числе такой его разновидности, как государствоведческое прогнозирование, в поиске путей развития территориального устройства Российского государства. Прикладной аспект характеризуется комплексностью решения правовых проблем в рассматриваемой сфере. Предпринята попытка предложить подходы к формированию научной концепции правового регулирования территориального устройства Российской Федерации, адекватной решению задач модернизации.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере территориального устройства Российского государства.

Предметом исследования выступает правовое регулирование и практика реализации норм о территориальном устройстве, территориальном развитии и обеспечении неприкосновенности территории Российской Федерации.

Целью диссертационной работы является правовая оценка проектов совершенствования территориального устройства Российской Федерации, концептуальное обоснование его правового обеспечения, адекватного целям всестороннего устойчивого развития России, а также формулирование практических предложений по решению

комплекса задач совершенствования правового регулирования территориального устройства Российской Федерации, опираясь на прогноз оптимального сценария такого совершенствования.

Исходя из поставленной цели предпринятого исследования в работе сформулированы следующие **задачи**:

- определить основы концепции правового регулирования территориального устройства Российской Федерации;

- исследовать территориальное устройство Российской Федерации как средство ее территориального развития, дать правовую оценку основным проектам изменения территориального устройства современной России, разработанным в иных отраслях научного знания;

- проанализировать понятие и состав государственной территории России, выявить факторы развития территориального потенциала России, требующие правового обеспечения, а также основные направления такого обеспечения;

- определить базовый юридический понятийный аппарат и основные системные характеристики территориального устройства Российской Федерации, проанализировать основные подходы к их определению, а также основания классификации базовых территориальных единиц России;

- предложить и классифицировать основные теоретические правовые модели территориального устройства государства, определить необходимые базовые черты прогнозируемой модели территориального устройства Российской Федерации;

- рассмотреть преемственность в развитии территориального устройства Российского государства;

- выявить правовые проблемы реализации территориальных преобразований в современной России, прежде всего изменения субъектного состава Российской Федерации, и предложить их решения;

- определить перспективы изменения конституционно-правового статуса и границ субъектов Российской Федерации, предложить правовые решения;

- сформулировать направления развития правового регулирования административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и территориальной организации местного самоуправления в их соотношении;

- определить место специальных территориальных единиц в системе территориального устройства России;

- исследовать конституционно-правовые средства обеспечения территориальной целостности России, неприкосновенности ее территории в условиях глобализации;
- дать практические рекомендации по совершенствованию правового регулирования территориального устройства Российской Федерации исходя из прогноза оптимального сценария такого совершенствования.

Методологическую основу исследования составляет диалектический метод научного познания. В исследовании используются общенаучные и частнонаучные методы: системно-структурный, формально-логический, формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой, аксиологический, телеологический и ряд других, в том числе не получивших широкого распространения в юридической науке, в частности методов юридического прогнозирования (моделирования, экспертных оценок, экстраполяции). Использован междисциплинарный подход в части правовой оценки проектов изменения территориального устройства Российской Федерации, разработанных в иных отраслях научного знания, а также при формулировании теоретико-правовых выводов на базе анализа не только конституционно-правовых норм, но и норм ряда других отраслей российского права.

Нормативно-правовую основу диссертации составили Конституция Российской Федерации, международные правовые акты, связанные с вопросами территории и границ, федеральное законодательство, иные федеральные нормативные правовые акты, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, практика Конституционного Суда Российской Федерации в сфере территориального устройства России. В работе были использованы конституции СССР и РСФСР, законы и иные нормативные правовые акты СССР, РСФСР, Российской империи, Московской и Киевской Руси, а также конституционные и иные правовые акты иностранных государств по вопросам территориального устройства.

Основная гипотеза исследования состоит в том, что в современных условиях рост значения «внетерриториальных» пространств (в частности, электронного, информационного, культурного, духовного) не снижает актуальности устройства, развития и охраны территориального пространства государства и требует адекватного правового регулирования территориального устройства Российской Федерации в условиях новой социальной и технологической реальности пространственного развития страны и мира, с опорой на исторические традиции и ориентируясь на потребности российского общества при гарантированности прав личности.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в выработке путей комплексного решения правовых проблем территориального устройства Российской Федерации, имеющих научное и социальное значение. Анализ функционирования современной модели территориального устройства России, определенной Конституцией Российской Федерации 1993 года, позволил не только сформулировать практические предложения, но и обосновать концептуальные основы правового регулирования территориального устройства России и развития ее территории, а также предложить юридический прогноз оптимального сценария совершенствования территориального устройства Российской Федерации.

Новизна подходов исследования территориального устройства России связана с анализом правового обеспечения развития территориального устройства как формы эффективной реализации территориального потенциала России, развития и охраны ее территории, поиском путей оптимизации национальной системы территориального устройства в условиях новой социальной (в частности, в условиях глобализации) и технологической реальности (появления новых «внетерриториальных» пространств, в частности электронного), а также предложением путей совершенствования территориального устройства исходя из приоритета устойчивого развития России.

Разработка концептуальных подходов к правовому регулированию системы территориального устройства современного Российского государства осуществлялась с опорой на исторические традиции и ориентацией на потребности российского общества при гарантированности прав личности, включила авторские концепции ряда законодательных актов в данной сфере. Предложенная концепция связана с обоснованием преемственности (хотя и нелинейной) восприятия и осмысления территориального устройства России в анализе конституционно-правовых и общетеоретических его аспектов, а также правовой оценкой проектов изменения территориального устройства Российской Федерации, выработанных в различных отраслях научного знания, определенной в работе в качестве основной предпосылки практической реализации соответствующих проектов.

Научная новизна диссертации заключается в следующих **положениях, выносимых на защиту**:

1. Предложена новая государственная характеристика «пространственная целостность государства» как социально-правовая ценность и одна из целей развития на современном этапе. В современном мире качественно новый уровень развития «внетерриториальных» пространств (в частности, информационного, культурного) и появление новых (например,

электронного) требуют адекватных правовых средств их охраны и организации, что не снижает актуальности организации и охраны территории и традиционных границ государства. Необходимо формирование комплексного правового регулирования организации и охраны территориального и «внетерриториальных» пространств России, обеспечивающего баланс публичных и частных интересов.

2. Непременными условиями развития правового регулирования территориального устройства России выступают обеспеченность территориальной целостности и неприкосновенности государственной территории, реализация суверенитета Российской Федерации на всей ее территории. Передача части полномочий Российской Федерации как международным организациям, так и субъектам Российской Федерации должна способствовать качественному росту эффективности их осуществления и не может быть истолкована как ограничение прав суверенного государства или нарушение целостности его суверенитета. Соблюдение государством общепризнанных принципов и норм международного права исключает возможность правомерного нарушения его территориальной и пространственной целостности. Прогнозируется формирование модели постоянного государственно-планетарного партнерства как урегулированного правом процесса согласования национальных интересов с всеобщими (планетарными), национальных интересов различных государств, а также осуществления и защиты суверенных прав (включая территориальное верховенство) государства в условиях глобализации.

3. Предлагаемая концепция развития правового регулирования территориального устройства Российской Федерации основана на непреходящей социально-правовой ценности государства, его территории и границ. При этом система территориального устройства Российской Федерации не охватывает всю ее территорию, а государственной территорией не исчерпывается пространственный потенциал России.

Территориальное устройство государства предлагается рассматривать как часть государственного устройства (государственного строя), представляющую собой систему территориальных единиц в государстве, включающую, во-первых, разделение территории государства на составляющие, определение их правового статуса и границ (территориальное деление), во-вторых, динамику создания, преобразования, изменения границ и упразднения территориальных единиц (территориальные процессы). Образование всех территориальных единиц государства осуществляется в целях всестороннего развития и охраны территории,

наилучшего использования территориального потенциала государства во благо общества и личности.

4. Аргументируется рассмотрение всех видов изменений территориальных единиц государства, осуществляемых по воле государства и общества, в рамках родовой категории «территориальные процессы». Выделены основные виды территориальных процессов, в частности, государственно-территориальный, административно-территориальный, муниципально-территориальный и специальный территориальный процессы, направления их реализации, а также стадии государственно-территориального и муниципально-территориального процессов. Предлагается предоставление больших возможностей для участия населения в территориальных процессах на основе единства социально-правовых ценностей, знания нормативных возможностей преобразования территориального устройства и готовности к реализации данных возможностей, а также защите территории страны народом России.

5. Обосновывается необходимость выработки отвечающей современным потребностям страны концепции территориального развития Российской Федерации как программного документа. Территориальное развитие государства включает следующие основные составляющие: 1) расширение территории государства либо создание условий для ее расширения путем присоединения территории иностранного государства (его части) в соответствии с международным и национальным правом государства; 2) интеграцию новой либо малоосвоенной территории в общегосударственное пространство; 3) совершенствование внутреннего территориального устройства государства; 4) защиту территориальной целостности и обеспечение неприкосновенности территории государства.

Определен комплекс мер правового обеспечения территориального развития России, в частности разработка нового универсального Классификатора объектов территориального деления на базе ОКАТО и ОКТМО с учетом лучшего опыта России; законодательное установление обязательного введения разделов, комплексно характеризующих территориальный аспект, во все виды прогнозных, плановых и оперативных документов, разрабатываемых и принимаемых на федеральном уровне.

6. Предложено объединение совокупности специальных территориальных единиц, формируемых для решения специальных задач путем осуществления полномочий органов публичной власти в определенной сфере отношений, в особый вид территориального устройства государства (компонент его системы) – специальное территориальное устройство России учитывая возрастание численности и роли таких единиц в организации территории

государства (как в России, так и в зарубежом). Аргументируется недопустимость отождествления системы территориального устройства Российской Федерации с ее базовыми компонентами, прежде всего государственно-территориальным устройством. Обосновывается, что диалектика соотношения административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и территориальной организации местного самоуправления исключает их отождествление, но обуславливает взаимосвязанность с predeterminedностью административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации территориальной организацией местного самоуправления на его территории.

7. Выявлен оптимальный сценарий совершенствования правового регулирования территориального устройства Российской Федерации посредством юридического прогнозирования с учетом инструментария правового мониторинга. Прогноз основан на анализе влияния трех основных факторов территориального развития (социально-экономического, политико-стратегического и пространственного) на правовое регулирование территориального устройства России и связан с конкретизацией правовых ориентиров совершенствования территориального устройства, заданных Конституцией Российской Федерации; определением пределов правового регулирования территориального устройства Российской Федерации; разработкой правовых механизмов развития территориального устройства Российской Федерации. Названные факторы оказывали постоянное и определяющее влияние на территориальное устройство России, его правовое регулирование, сам состав территории и формы взаимодействия центральных и региональных органов в истории России.

Доминирование политико-стратегического фактора порождало проблемы превалирования административного аспекта территориального развития над экономическим и политического - над правовым, а также социально-экономической разобщенности страны даже при достижении политико-правового единства. Прогнозируется поиск баланса влияния социально-экономического и политико-стратегического факторов, возрастание воздействия пространственного фактора на территориальное устройство России и его правовое регулирование.

8. Междисциплинарный подход к разработке проектов совершенствования территориального устройства обуславливает обязательность их правовой оценки как основной предпосылки их практической реализации. Правовая оценка предусматривает не только сопоставление соответствующего проекта с действующей правовой системой, но и юридический прогноз будущего развития оцениваемого института территориального

устройства, что позволяет определить эффективность планируемого изменения правового регулирования территориального устройства Российского государства. В прогнозе социально-экономической составляющей последствий территориальных процессов целесообразно применение оценки регулирующего воздействия. Рост влияния правового фактора на территориальные преобразования связан, в частности, с расширением использования элементов региональной демократии, обеспечением недискриминации, соблюдением гарантий прав территориальных сообществ и граждан в современных государствах, а также решением возникающих между центром и регионами проблем посредством диалога при условии возможности правомерного применения силы государством для сохранения своей целостности.

9. Обосновывается продуктивность использования метода моделирования в исследовании территориального устройства любого современного государства исходя из многовариантности моделей территориального устройства. Основными моделями территориального устройства предлагается считать унитарную, муниципальную, унитарно-региональную (регионалистскую), федерированно-региональную (переходную к федерации), централизованную федеративную, децентрализованную (классическую) федеративную, союзную (переходную от конфедерации к федерации) модели. Делается вывод о тенденции к стиранию границ между моделями территориального устройства государств и межгосударственных объединений (на примере соотношения децентрализованных федераций, союзных государств и конфедераций).

Модель территориального устройства конкретного государства образует сочетание черт различных «идеальных» моделей. Так, Российская модель территориального устройства сочетает черты различных теоретических моделей территориального устройства (регионалистской, муниципальной, унитарной) при преобладании федеративных черт. Данное сочетание не делает ее неэффективной или «неправильной», а отражает специфику развития России. Снижению отклонения функционирования системы территориального устройства от ее нормативной модели способствуют выработка и укоренение в индивидуальном и общественном сознании концептуальных основ модели территориального устройства.

10. Сформулированы основные признаки субъекта Российской Федерации, а также комплекс предложений по совершенствованию законодательства об изменении субъектного состава Российской Федерации. Предложения направлены, в частности, на установление критериев обоснованности объединения субъектов Российской Федерации, определение

правового положения административно-территориальной единицы с особым статусом, созданной в результате образования нового субъекта Российской Федерации, регламентацию участия высших органов государственной власти заинтересованных субъектов Российской Федерации в разработке проекта федерального конституционного закона об образовании нового субъекта Российской Федерации, определение сбалансированных сроков принятия основных правовых актов нового субъекта Федерации. Обосновывается преобразование организации межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации в направлении увеличения их числа при уменьшении территории функционирования каждой ассоциации, что создаст социально-экономические и культурно-психологические предпосылки для усиления межрегиональной кооперации и продолжения тенденции объединения ряда субъектов Российской Федерации по решению их жителей.

11. Предлагаются концепции федеральных законов, регулирующих территориальное устройство России. Во-первых, разработана концепция базового федерального конституционного закона о порядке изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации на основе которого предложено принятие специальных федеральных конституционных законов об изменении конституционно-правового статуса конкретного субъекта Российской Федерации, исходя из прямого конституционного установления (ч. 5 ст. 66 Конституции РФ).

Во-вторых, совершенствование правовых основ государственно-территориального устройства Российской Федерации, необходимость урегулирования возникающих территориальных споров между субъектами Федерации предопределяют потребность в принятии федерального закона об изменении границ субъектов Российской Федерации, концепция которого предложена в работе.

В-третьих, в условиях отсутствия системности и единства подходов региональных законодателей к правовому регулированию административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации аргументирована концепция федерального закона об основах административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации, что позволит отражать региональную специфику при обеспечении необходимой унификации и системности такого регулирования.

12. Совершенствование модели территориальной организации местного самоуправления основывается на необходимости правового обеспечения оптимальных условий для эффективного решения вопросов местного значения с точки зрения обеспечения наилучшего качества жизни населения при соразмерности затрат и гарантированности

участия жителей в принятии ключевых решений. Приоритеты развития прогнозируемой модели формулируются государством исходя из демографического потенциала муниципальных образований и социально-экономической базы, в том числе перспектив территориального развития с учетом необходимости стабилизации территориальной организации местного самоуправления в России. Предложено выделение, как минимум, восьми типов муниципальных образований: в дополнение к определенным в законодательстве сельскому и городскому поселениям, городскому округу, внутригородскому муниципальному образованию, муниципальному району предлагается установление таких типов муниципальных образований как малое сельское поселение, специальное городское поселение, городская агломерация, компетенцию которых целесообразно дифференцировать.

13. Макрорегионы (образования, объединяющие территории нескольких субъектов Российской Федерации) могут способствовать территориальному развитию России как специальные территориальные единицы. Учитывая исторический опыт России придание им статуса государственно-территориальных единиц наряду или вместо субъектов Российской Федерации не отвечает задачам развития России. Основы статуса и организации специальных территориальных единиц, формируемых в целях обеспечения территориального развития (включая макрорегионы), целесообразно урегулировать в едином федеральном законе. Аргументирована также продуктивность формирования управленческих округов как специальных территориальных единиц территориально крупных субъектов Российской Федерации для решения задач социально-экономического развития, координации государственного управления и межмуниципального сотрудничества.

Теоретическая и практическая значимость диссертации заключается в том, что ее выводы, обобщения и предложения содержат решения ключевых проблем регулирования территориального устройства Российской Федерации, имеющих научное и социальное значение, а также способствуют выработке концептуальных основ и прогноза оптимального сценария совершенствования правового регулирования территориального устройства Российской Федерации. Ценность данного исследования заключается в развитии новых подходов к формированию концептуальных основ правового регулирования территориального устройства Российского государства, аккумулируя накопленный исторический опыт. В работе предпринята попытка расширения методологии исследования территориального устройства государства за счет внедрения не получивших пока широкого

распространения в юридической науке методов, в частности, методов юридического прогнозирования.

Диссертационное исследование осуществлялось не только на основе действующих нормативных правовых актов, но и разрабатываемых в последние годы проектов, что в совокупности с использованием инструментария юридического прогнозирования позволило дать прогноз оптимального сценария совершенствования правового регулирования территориального устройства России. Выводы и предложения, содержащиеся в исследовании, могут использоваться в процессе совершенствования правового регулирования территориального устройства Российской Федерации и в правоприменительной практике в данной сфере отношений, в том числе принятии новых законодательных актов.

Результаты проведенной работы могут служить основой для дальнейшего исследования общетеоретических и конституционно-правовых вопросов правового регулирования территориального устройства России, как в комплексе, так и по различным составляющим. Положения диссертации могут использоваться в научной и преподавательской деятельности, в том числе при подготовке комментариев к действующему законодательству, научных работ, учебников, учебных программ, методических пособий и курсов, а также для чтения лекций и проведения семинарских занятий по курсам теории права и государства, истории права и государства, конституционного права, муниципального права и спецкурсов, связанных с вопросами территориального устройства.

Апробация результатов исследования. Диссертация была обсуждена на совместном расширенном заседании отдела конституционного права и отдела теории законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Основные положения исследования изложены в опубликованных монографиях, научных статьях, научно-практической литературе и комментариях законодательства, выступлениях на научных конференциях (в том числе, международных), семинарах, круглых столах и заседаниях секции «Публичное право» Ученого совета Института. Многие положения диссертации использовались при подготовке заключений на проекты федеральных законов в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по запросам Правительства, Администрации Президента, Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания, Конституционного Суда Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Федерации, в ходе участия автора в работе парламентских слушаний и круглых столов в

органах государственной власти (например, Государственной Думе, Совете Федерации), комиссий и рабочих групп (в частности, Межведомственной рабочей группы при Министерстве юстиции Российской Федерации, созданной во исполнение поручения Правительства России по разработке предложений, касающихся образования нового субъекта Российской Федерации путем объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа; экспертной группе при Государственном Совете Российской Федерации по вопросам совершенствования механизма взаимодействия федеральных и региональных органов власти в Российской Федерации).

Структура диссертации включает введение, пять глав, объединивших шестнадцать параграфов, заключение и список использованных источников.

II. Основное содержание диссертации

Во **введении** обосновывается актуальность избранной темы, определяется объект и предмет исследования, формулируются цель и задачи, указываются методы исследования, дается обзор нормативной базы, излагается степень научной разработанности, формулируются основные положения, выносимые на защиту, характеризуются научная новизна и теоретико-практическая значимость работы, отмечается апробация результатов диссертационного исследования.

Первая глава «Территория России и ее устройство: государствоведческий подход», состоящая из трех параграфов, содержит анализ системы территориального устройства государства как основы реализации территориального потенциала Российской Федерации, категории «государственная территория», а также понятийного аппарата и сложившихся в юридической науке подходов к формированию территориального устройства, проблем классификации территориальных единиц государства, методологии и критериев такой классификации.

В **первом параграфе** исследуется понятие и состав территории Российской Федерации, рассматриваемой в качестве основы пространственного потенциала России. Осмыслиется юридический подход к анализу явления государственной территории как ограниченному пространству, на котором государство осуществляет суверенитет, обладает верховной властью, на которое распространяется его юрисдикция. Дается соотношение понятий «территория» и «пространство» как части и целого. Поднимается проблема соотношения территориальных и

«внетерриториальных» пространств, их соотношения с правовым пространством, сочетания государственных и надгосударственных правовых пространств, обосновывается ключевая роль конституционно-правового пространства государства.

В параграфе отстаивается ценностный подход к правовому исследованию государства, его территории и границ. Социально-правовая ценность Российского государства и его территории определяет теоретико-методологическую, прикладную и смысловую направленность исследования конкретных форм государства, правовых режимов его территории.

Поскольку в Конституции РФ перечислены не все компоненты, образующие государственную территорию Российской Федерации, обосновывается, что границы правового регулирования территории охватывают и международное право, нормы которого непосредственно применяются не только к определению международно-правового статуса территории суверенного государства и его границ, непосредственному установлению Государственной границы, но и к самому определению видового состава территории Российской Федерации.

Анализируется конституционно-правовое регулирование каждой составляющей территории Российской Федерации: суши (разделенной на территории субъектов Федерации), внутренних вод и территориального моря, недр и воздушного пространства, предлагаются выводы и обобщения. В частности, конструктивным видится формирование специального территориального устройства России на акваториях внутренних вод Российской Федерации, а также его регулирование в соответствии с провозглашенным в Водном кодексе РФ бассейновым принципом. Двадцать бассейновых округов можно считать специальными территориальными единицами Российской Федерации, созданными для реализации полномочий всех уровней осуществления публичной власти по управлению, использованию и охране водных ресурсов.

В параграфе утверждается, что территория Российского государства шире территории, включенной в систему территориального устройства Российской Федерации, поскольку не вся территория разделена на определенные территориальные единицы государства. Правовой основой такого несовпадения выступает международно-правовое регулирование, фактической основой – отсутствие практической необходимости либо даже фактической возможности деления воздушного пространства, территориального моря, внутренних вод, недр, входящих в состав территории суверенного государства, в частности, Российской Федерации.

Территориальное устройство рассматривается как способ наилучшего использования территориального потенциала государством во благо общества и личности. Образование территориальных единиц увязано с развитием и защитой территории как ключевой основы и одного из главных ресурсов существования государства и страны.

Второй параграф посвящен исследованию системы территориального устройства государства и соотношения составляющих ее подсистем (компонентов системы), а также понятийного аппарата правового регулирования территориального устройства России. Территориальное устройство государства рассматривается как важнейшая часть государственного устройства (государственного строя), которую, тем не менее, недопустимо отождествлять со всей системой государственного устройства. В работе отстаивается широкий подход дореволюционных и современных ученых к пониманию категории «государственное устройство». Осмыслиется выделение уровней территориального устройства в соотношении с уровнями осуществления публичной власти.

Параграф содержит авторское определение понятия «территориальное устройство государства», сформулированное на основе его системных и функциональных характеристик. Проанализированы основные подходы к определению территориального устройства и его составляющих в России. Обосновывается ключевое значение категориально-понятийного аппарата в осмыслении и урегулировании территориального устройства государства, дано соотношение территориального деления, устройства и организации государства, предлагается ряд определений.

Системный подход к исследуемому явлению позволил выделить «статическую» и «динамическую» составляющие территориального устройства государства. Статика включает разделение территории государства на территориальные составляющие, определение их правового статуса, границ и именуется территориальным делением государства. Динамика территориального устройства связана с созданием, преобразованием, изменением границ и упразднением территориальных единиц.

В диссертации обосновывается, что компонентами системы территориального устройства государства выступают различные виды (подсистемы) территориального устройства. Базовыми компонентами системы территориального устройства Российского государства определены государственно-территориальное устройство, территориальная организация местного самоуправления, а также административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации. Предлагается выделение такого компонента

системы территориального устройства как специальное территориальное устройство государства.

В **третьем параграфе** исследуются научные классификации основных территориальных единиц государства как элементов системы его территориального устройства. Территориальную единицу государства предлагается рассматривать как часть территории государства, чей статус, границы, функциональное назначение и система органов публичной власти, реализующих в ее пределах свою нормативно установленную компетенцию, определены в правовой системе государства. Именно территориальная единица выступает родовой категорией, объединяющей все элементы системы территориального устройства государства, поскольку каждый из существующих видов территориальных единиц укладывается в предложенную схему характеристик. В то же время, конкретные характеристики будут различаться в зависимости от вида территориального устройства.

Анализируется российский опыт классификации различных территориальных единиц с учетом мировой практики, проведены классификации по имеющим юридическое значение критериям, в частности, классификации территориальных единиц государства на универсальные (общие) и специальные.

Проведен анализ классификаций субъектов различных федераций по происхождению и принципу построения. В отношении субъектов Российской Федерации исследованы классификации по различным юридическим критериям, прежде всего, видам, определенным Конституцией РФ, а также по структуре их участия в Федеративном договоре, вхождению в состав территории Российской Федерации или другого субъекта Федерации и иным. Допуская многообразие классификационных критериев, следует отметить, что ни один из них не может быть использован в целях, противоречащих Конституции РФ.

Административно-территориальные единицы классифицированы по происхождению, принципу формирования и уровням устройства. Приводится анализ классификаций административно-территориальных единиц, исследуются подходы к организации системы административно-территориального устройства ряда государств, различающиеся по уровням территориального устройства. Делается вывод, что в России по уровням территориального устройства более целесообразно вести классификацию не административно-территориальных единиц, а всех территориальных единиц. На основе лучшего опыта

правовой классификации территориальных единиц предложено формирование Общероссийского классификатора объектов территориального деления.

Муниципальные образования Российской Федерации рассматриваются сквозь призму законодательно используемой классификации по критерию отнесения к их ведению групп вопросов местного значения, критически анализируются иные предлагаемые в научной литературе классификации муниципальных образований.

Специальные территориальные единицы классифицированы по таким критериям как сфера компетенции органов государственной власти, для реализации которых создавались специальные территориальные единицы; временной отрезок существования таких единиц; виды органов публичной власти, осуществляющих полномочия в пределах специальных территориальных единиц.

Вся совокупность территориальных единиц Российской Федерации классифицирована по критериям необходимости и достаточности правового регулирования их статуса в современной России.

Вторая глава «Методологические основы правового исследования территориального устройства Российского государства», состоящая из трех параграфов, охватывает анализ традиционных и не получивших широкого распространения методов юридического анализа территориального устройства государства, их применения в исследовании существующего правового регулирования территориального устройства Российской Федерации, правоприменительной практики и прогнозировании их развития.

В первом параграфе осмысливается и применяется метод моделирования в исследовании территориального устройства государства. Теоретические модели соотносятся с реально существующими системами территориального устройства государств, что позволило вести сравнительно-правовое исследование. Целями функционирования системы территориального устройства государства видится, с одной стороны, устойчивость правового режима территории и территориального устройства, а, с другой стороны, территориальное развитие, оптимальность территориальной структуры управления, обеспеченность соблюдения прав граждан на всей территории и территориальная целостность государства. На достижение данной комплексной цели должно быть направлено создание, функционирование и преобразование любых территориальных единиц государства.

Система территориального устройства государства, как и метасистема государственного строя, представляют собой целостные категории. В этой связи анализ внутрисистемных

связей территориальных единиц в рамках системы территориального устройства государства требует комплексного исследования систем территориального устройства различных государств с точки зрения их классификации и построения некоторых основных теоретико-правовых моделей. На основе разработок компаративистики ставится задача теоретического осмысления и классификации основных «идеальных» моделей территориального устройства государства.

Целесообразным видится разработка различных классификаций моделей территориального устройства по критериям, связанным с видами территориальных единиц, уровнями и подсистемами территориального устройства. Предлагаемое оперирование понятием «модель территориального государственного устройства» позволит анализировать сложившееся территориальное устройство любого современного государства исходя из многовариантности территориального устройства, а также избежать применения единого термина в отношении категорий различного уровня (в частности, форма государства, форма территориального устройства государства, федеративная форма).

В параграфе проанализирован зарубежный опыт правового регулирования территориального устройства государства, предложено рассматривать многовариантность территориального устройства современных государств не только через их деление на унитарные и федеративные, но как совокупность многих переходных систем, сочетающих в себе элементы различных моделей. Основными моделями территориального устройства предлагается считать унитарную, муниципальную, унитарно-региональную (регионалистскую), федерированно-региональную (переходную к федерации), централизованную федеративную, децентрализованную (классическую) федеративную, союзную (переходную от конфедерации к федерации). Делается вывод о стирании границ между моделями территориального устройства государств и межгосударственных объединений (на примере соотношения децентрализованных федераций, союзных государств и конфедераций).

Проведенный анализ показал, что российская модель территориального устройства сочетает черты различных теоретических моделей территориального устройства (регионалистской, муниципальной, унитарной) при преобладании федеративных черт, что не делает ее неэффективной или «неправильной». Федерализм должен быть использован для совершенствования территориального устройства России, но Российское государство не

может рассматриваться как пространственная основа построения идеальной модели территориального устройства (в частности, федеративной).

Во **втором параграфе** исследуются вопросы юридического прогнозирования и стратегического планирования территориального развития Российской Федерации. На основе методов юридического прогнозирования анализируются перспективы развития правового регулирования территориального устройства Российской Федерации.

Осмысливается понятие и содержание территориального развития Российской Федерации. Аргументируется точка зрения, что территориальное развитие выступает частью пространственного развития Российской Федерации как более широкой категории. Дано авторское определение понятия «территориальное развитие», выявлены его основные составляющие. Обосновывается, что регулирование территориальных преобразований России нуждается в совершенствовании, большей концептуальной определенности и системности, что связано с прогнозированием, планированием и программированием.

Выявлено, что юридическое прогнозирование, в том числе такой его вид как государствоведческое прогнозирование, позволит определить эффективность планируемого изменения правового регулирования территориального устройства Российского государства. Используя методы юридического прогнозирования предпринята попытка разработать алгоритм составления сценариев развития территориального устройства Российской Федерации, выбрав оптимальный с точки зрения модернизации России. При этом в прогнозе социально-экономической составляющей последствий территориальных процессов целесообразно применение оценки регулирующего воздействия. Эмпирической основой прогнозирования выступают данные отраслевых и правового мониторингов.

В параграфе анализируются факторы, оказывающие влияние на реализацию территориального потенциала России. Предлагаемые в работе выводы и решения даны на перспективу с учетом глобализации и роста значения «внетерриториальных» пространств, прежде всего, электронного.

Необходимость обеспечения безопасности и эффективного развития Российской Федерации требует выработки целостной, отвечающей современным потребностям страны концепции территориального развития Российской Федерации на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективу. Концепция территориального развития призвана, с одной стороны, реализовать благоприятные территориальные факторы развития России, с другой стороны, предупреждать и нейтрализовать основные угрозы в

территориальном аспекте.

Предлагается на уровне федерального закона установление принципов, приоритетов и задач территориального развития в Российской Федерации, подходов к определению перспектив социально-экономического развития регионов России с учетом их природно-климатических, экологических, демографических, социально-экономических, исторических и иных особенностей. Для субъектов Российской Федерации такое урегулирование будет иметь большое значение как в определении перспектив и стратегических планов своего развития, так и в организации повседневной деятельности по реализации предоставленных им полномочий. Требуется завершение правовой основы построения и функционирования системы стратегического планирования и прогнозирования в России.

Аргументируется законодательное закрепление статуса и организации специальных территориальных единиц, формируемых в целях территориального развития (включая экономические макрорегионы). В экономических макрорегионах могла бы осуществляться разработка программ социально-экономического развития территорий в пределах такого макрорегиона, комплексных территориальных прогнозов и планов социально-экономического развития, целевых программ решения важнейших социально-экономических проблем, отбор оптимальных предложений субъектов Федерации по разработке и реализации межрегиональных проектов, содействие в реализации межрегиональных проектов, осуществлении мероприятий межрегиональной производственной и научно-технической интеграции, распределении бюджетные средства Фонда финансовой поддержки регионов, а также осуществлении государственной поддержки освоения недостаточно освоенных территорий (в промышленном, инфраструктурном, социальном аспектах) путем подготовки федеральных программ освоения и развития. Макрорегиональные и региональные прогнозы позволят определить пути дальнейшего развития осваиваемых территорий.

Экономические макрорегионы должны иметь статус специальных территориальных единиц, которые станут территориальной основой социально-экономического развития России (прежде всего, в региональном компоненте). В пределах экономических макрорегионов могли бы создаваться территориальные органы федеральных органов социально-экономического профиля для осуществления функций стратегического планирования социально-экономического развития (в чем-то аналогичные ранее функционировавшим органам Госплана).

В **третьем параграфе** рассмотрены правовые ориентиры совершенствования территориального устройства Российской Федерации и правовой критерий оценки проектов его развития, предлагаемых в различных научных дисциплинах. Предлагаются критерии территориальных преобразований на каждом из уровней территориального устройства в контексте решения проблем правового обеспечения устойчивости территориального устройства.

Уделено внимание преобразованиям субъектного состава Российской Федерации и территориальной организации местного самоуправления, особый акцент сделан на перспективах объединения субъектов Российской Федерации и развития городских агломераций, предложенных автором как особый тип муниципальных образований. Обосновывается, что только один критерий (в частности, экономическая самодостаточность субъекта Федерации или муниципального образования) не только невозможен, но и нежелателен для формирования основы территориальных преобразований. Только комплекс факторов может быть положен в его основу.

В параграфе критически проанализированы предлагаемые в литературе проекты преобразования территориального устройства Российской Федерации, выявлены их недостатки, опровергнуты некоторые выводы. Отмечается недостаточная системность проработки предлагаемых изменений, слабая взаимосвязанность различных подсистем территориального устройства, а также игнорирование правовых реалий современной России. В связи с этим исключительную актуальность представляет правовая оценка концепций совершенствования территориального устройства Российского государства, их корректировка, связанная с реализацией потенциала современного российского права.

В целях придания большей системности планированию территориальных преобразований предлагается рассмотрение всех видов изменений территориальных единиц государства, осуществляемых по воле государства и общества, в рамках родовой категории «территориальные процессы». Данное понятие целесообразно использовать не только применительно к анализу административно-территориального устройства (что присутствует в юридической литературе), но и иных компонентов системы территориального устройства государства. Выделены основные виды территориальных процессов, в частности государственно-территориальный, административно-территориальный, муниципально-территориальный и специальный территориальный процессы. Даны их общие характеристики, выявлены основные направления их реализации.

Третья глава «Правовое регулирование территориального устройства Российского государства: история и современность» представляет собой правовое исследование основных периодов формирования и регулирования территориального устройства с IX века по настоящее время и включает три параграфа.

Первый параграф содержит исследование исторического развития территориального устройства Древнерусского государства и централизованного Российского государства, разделенного на два периода и четыре этапа: период Древней Руси с этапом Древнерусской Прафедерации (IX - XII вв.) и этапом интеграции с иностранными государствами (XIII – середина XV вв.); период Российского централизованного государства с этапом Московского централизованного государства (вторая половина XV в. – 1721 г.) и этапом Российской империи (1721 – 1917 гг.).

В работе обосновывается формулирование наименования модели территориального устройства Древнерусского государства как «Древнерусская Прафедерация». Приводится широкий спектр прафедеративных начал территориального устройства Древней Руси, максимально проявившихся с 1054 года до конца XI века. Базовыми юридическими причинами утраты объединяющих начал прафедеративного образования к середине XII века видится несовершенство правовых (как законодательных, так и договорных) механизмов регулирования территориального устройства, дробление территорий земель на малые удельные княжества.

В государственно-правовом отношении период зависимости большинства русских княжеств от Монгольской империи и Золотой Орды оставил значительные последствия. Охарактеризовать их как однозначно негативные было бы неправильно. Негативные последствия связаны, прежде всего, с ослаблением демократических начал и представительных институтов, позитивные - с организацией государственного аппарата и усилением исполняемости правовых норм, издаваемых государством.

Эффективность литовско-русского государства в XIII веке первоначально была обеспечена общностью интересов, прежде всего, противостоянием Золотой Орде и крестоносцам. Высокая степень децентрализации управления сочеталась с широкой автономией русских земель, которая была гарантирована специальными правовыми актами Великого князя Литовского. В дальнейшем эффективность территориального управления польско-литовским государством снизилась, что связано с высокой степенью правового

нигилизма представителей польско-литовского государства, а также дискриминацией подданных по национальному и конфессиональному признакам.

Формирование унитарной модели территориального устройства Российского централизованного государства было предопределено основной парадигмой его развития – формированием единого централизованного государства. Ключевой тенденцией развития Московского государства видится политическая централизация в целях борьбы за независимость, а при обретении ее – за сохранение посредством отражения внешних угроз. В условиях социально-экономической разобщенности страны, отсутствия общероссийского рынка политико-территориальное устройство Московского государства искусственно заменялось административно-территориальным устройством, а удельные князья становились боярами Московского государя.

Анализ территориального устройства Российской империи связан с рассмотрением империи как разновидности сложносоставного, но единого государства. Существенным отличием Российской империи от большинства иных империй выступало преимущественно мирное освоение новых земель, добровольное их вхождение в состав России нередко на договорной основе.

В работе анализируется губернское устройство как основа всего территориального устройства Российской империи. Значительное внимание уделяется асимметричности статуса целого ряда регионов, соотношению регионального самоуправления с местным как важной части территориального управления в России, а также макрорегионам. Посредством формирования территориальных единиц макрорегионального уровня Российской империи эффективно решались задачи, сформулированные по следующим блокам: 1) военно-стратегические; 2) обеспечение территориальной целостности и основ государственного строя; 3) обеспечение единства государственного управления и реализации приоритетов политики государства; 4) экономическое развитие и внутривососсийская социально-экономическая интеграция.

Второй параграф посвящен анализу территориального устройства РСФСР и СССР. После Октябрьской революции 1917 года изменения территориального устройства нового государства и даже его территориального состава были весьма значительны. Но главное, что впервые в истории России была принята конституция, в которой государство провозглашалось федеративным.

В параграфе анализируются Декларация прав народов России от 2 ноября 1917 г., нормы Конституций РСФСР 1918, 1925, 1937 и 1978 гг., конституций СССР 1924, 1936 и 1977 гг., а также иных нормативных правовых актов, регулировавших территориальное устройство. Выделяются основные тенденции развития соответствующих норм и практики их применения.

Основными направлениями изменения территориального устройства РСФСР выступала автономизация ряда ее территориальных единиц и формирование большей части территориальных единиц в результате социально-экономического районирования с учетом комплекса факторов. Автономизация территорий РСФСР разделена на несколько периодов.

Выявлены основные тенденции регулирования территориального устройства в СССР. Обосновывается, что проблемы размежевания, как в ходе национально-государственного строительства, так и автономизации во многом были обусловлены различной природой и статусом территорий, подвергаемых размежеванию. Учитывая отсутствие четких критериев размежевания, отнесение тех или иных территорий к административно-территориальным, автономным образованиям или субъектам федерации (и даже одной из двух федераций – РСФСР или СССР) носило произвольный характер. Попытки заложить в формирование части административно-территориальных единиц, как и экономических макрорегионов научные критерии вступали в противоречие с идеологическими установками размежевания. Ложно толкуемое право самоопределения народов как безусловное право на отделение либо произвольное изменение территориального устройства государства снижало эффективность территориального развития.

В параграфе уделяется внимание опыту совнархозов, чей потенциал территориального развития не был реализован в условиях командно-административной системы управления. Анализируется зависимость ослабления территориального единства государства от недостаточного внимания к территориальному аспекту управления социально-экономической сферой и поддержке самоуправления в системе управления СССР и РСФСР.

Формально-юридически именно РСФСР и СССР стали первыми отечественными федеративными моделями территориального устройства. В дальнейшем РСФСР уже как крупнейший макрорегион СССР также формально был провозглашен федерацией. Тем не менее многие черты территориального устройства СССР и, в большей степени, – РСФСР носили регионалистский и даже унитарный характер. Во многом это характерно и для

современной Российской Федерации, хотя соотношение данных черт, разумеется, неодинаково.

Отмечается необходимость отказаться от крайних оценок территориального устройства РСФСР и СССР, продиктованных идеологическими предпочтениями. Ключевой аргумент состоит в том, что в классическое понимание союзного государства не укладываются многие современные федерации, в том числе Российская Федерация. Модели территориального устройства СССР и РСФСР были сформированы исходя из потребностей развития государства и общества, достаточно эффективно функционировали многие десятилетия. Тем не менее распад СССР был обусловлен и недостатками правового регулирования территориального устройства, что актуализирует проблему совершенствования правового регулирования территориального устройства Российской Федерации.

Третий параграф содержит исследование современного конституционно-правового регулирования территориального устройства Российской Федерации и ее субъектов. В нем исследуются правовая природа, функциональное назначение и отличительные признаки субъекта федеративного государства, выявляется специфика субъектов Российской Федерации. Обосновывается, что специфика субъектного состава Российской Федерации не влияет на федеративный характер Российской государственности и не изменяет государственно-территориальной природы ее субъектов.

Анализируется статус и проблемы регулирования установления границ между субъектами Российской Федерации. Отмечаются негативные последствия отсутствия делимитации границ субъектов Федерации, предлагаются меры по решению проблемы. Сформулированы авторские определения понятий «граница субъекта Российской Федерации» и «граница административно-территориальной единицы субъекта Российской Федерации», обеспечивающие концептуальные основы территориальной целостности России.

Утверждается, что вхождение в состав Российской Федерации предопределяет ограниченность самостоятельности субъекта Федерации в отношении его территории. Решение целого ряда вопросов административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации может и фактически относится к совместному ведению. Часть вопросов территориального устройства субъекта Федерации решается Российской Федерацией, часть – субъектами Федерации, часть – совместно органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Рассматривается проблема отсутствия единства подходов и системности правового регулирования административно-территориального устройства субъектов Федерации. Даны авторские предложения по содержанию федерального закона, который мог бы установить основы административно-территориального устройства субъектов Федерации. Рассмотрен опыт учреждения специальных территориальных единиц субъектов Федерации.

Исследованы проблемы соотношения административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации и территориальной организации местного самоуправления, даны предложения по их гармонизации. Доказано, что диалектика соотношения административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и территориальной организации местного самоуправления России исключает их отождествление, но предопределяет их взаимосвязанность с предопределенностью административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации территориальной организации местного самоуправления на его территории. Основы их соотношения определяются функциональным назначением: назначение территориальной организации местного самоуправления – наилучшее правовое, политико-организационное и социально-экономическое обеспечение возможности жителей определенной местности (территориального сообщества) реализовать право на местное самоуправление; административно-территориального устройства – оптимальная организация государственного управления на всей территории субъекта Федерации. В связи с этим актуализирован поиск перспектив развития территориального принципа управления в субъектах Федерации.

Проанализированы правовая природа, функциональное назначение и совокупность качественных признаков административно-территориальных единиц и муниципальных образований, выявлены правовые проблемы урегулирования их статуса и границ, сформулированы законодательные предложения. В частности, обосновывается необходимость большего учета характеристик и специфики населенных пунктов при определении типов муниципальных образований и правовом регулировании их статуса. Предлагается расширение законодательной типологии муниципальных образований (до восьми типов) с дифференциацией их компетенции.

Уделено внимание макрорегионам как пространственной основе территориального развития России. Формирование федеральных округов признано крупнейшим территориальным преобразованием прошлого десятилетия. Президент России вправе продолжать реорганизацию рассматриваемых территориальных единиц вплоть до их

упразднения, тем более, что основные цели их учреждения в целом достигнуты. Предлагается внесение изменений в Федеральный закон от 17 декабря 1999 г. № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации» в части согласования взаимодействия структур ассоциаций с органами государственной власти, которые могут быть сформированы в связи с созданием новых экономических макрорегионов.

Обосновано, что все существующие и планируемые виды макрорегионов не могут рассматриваться как «прообраз» будущего государственно-территориального устройства России. Изменение правовой природы макрорегиональных территориальных единиц, формирование на их основе нового субъектного состава Российской Федерации не отвечает задачам развития современной России.

Четвертая глава «Преобразование государственно-территориального устройства Российской Федерации и территориального устройства ее субъектов: правовые возможности и ограничения» включает четыре параграфа и посвящена исследованию вопросов изменения субъектного состава Российской Федерации, конституционно-правового статуса и границ субъекта Российской Федерации, а также преобразования административно-территориальных единиц субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В **первом параграфе** анализируются правовые проблемы изменения субъектного состава Российской Федерации, рассматриваются пути такого изменения, известные науке и практике в соотношении со способами, предусмотренными Конституцией Российской Федерации, дается прогноз рассматриваемого процесса.

Исследуются предпосылки формирования сложившейся модели правового регулирования изменения субъектного состава Российской Федерации, анализируются альтернативные сценарии. Обосновывается, что механическое сокращение (увеличение) числа субъектов Федерации не может стать целью государственно-территориального процесса, оно не приведет к повышению эффективности управления. В то же время некоторое сокращение числа субъектов Федерации, имеющее под собой четкую социально-экономическую базу и осуществляемое по демократическим процедурам в соответствии с принципами народовластия, создаст весомые предпосылки к формированию устойчивой основы территориального устройства современной России. Принятие в состав Российской Федерации иностранного государства или его части в качестве нового субъекта может стать

значимым проявлением новой роли современной России на международной арене и фактором территориального развития в части расширения территории России.

Делается вывод о том, что действующая российская конституционная модель предоставляет достаточные правовые возможности для реализации государственно-территориального процесса в части изменения субъектного состава Российской Федерации. Более того, в Конституции заложены прочные основы оптимизации субъектного состава и территориального развития России. В этих условиях требуется эффективное использование предоставленных Конституцией правовых возможностей.

В параграфе исследуются правовые проблемы образования новых субъектов Российской Федерации и поиск путей их преодоления. Анализируется опыт образования пяти новых субъектов Российской Федерации, возникшие при этом сложности, оцениваются принимаемые правовые решения. Сформулированы предложения по совершенствованию законодательства об изменении субъектного состава Российской Федерации.

Обоснована необходимость построения системы мониторинга не только законодательства, но и правоприменительной практики образования новых субъектов Российской Федерации. Результаты ее функционирования целесообразно использовать в ходе предварительной экспертизы последующих предложений об объединении субъектов Российской Федерации, включая анализ экономического и управленческого эффекта, прогноз социально-политических последствий предлагаемого объединения. Основные направления дальнейшего совершенствования законодательства об изменении субъектного состава Российской Федерации также выявит система мониторинга.

Завершается параграф прогнозными оценками дальнейшего развития законодательства об изменении субъектного состава Российской Федерации и практики его применения в русле обеспечения стабильности государственно-территориального устройства России и демократичности процесса его преобразования.

Второй параграф связан с исследованием вопросов изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации, которые рассматриваются как изменение субъектного состава Российской Федерации без изменения территории ее субъектов.

Анализ начинается с определения подхода к понятию и содержанию статуса как совокупности прав, обязанностей (правообязанностей), гарантий их реализации, принципов и ответственности субъекта права. Анализируются виды статуса субъектов Российской Федерации, определяется их соотношение.

В параграфе изменение конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации понимается как изменение специального (видового) статуса субъекта Федерации с одного вида на другой из числа прямо установленных в Конституции РФ видов субъектов Российской Федерации. Изменение общего конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации невозможно исходя из содержания Конституции РФ. В работе уделено внимание определению стадий изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации.

Для юридической формализации рассматриваемого способа изменения субъектного состава Российской Федерации потребуется принятие федерального конституционного закона о порядке изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации, что прямо предусмотрено Конституцией РФ. В данном федеральном конституционном законе предлагается сформулировать цели его принятия, определить понятийный аппарат, установить условия изменения статуса, ограничения для субъектов Российской Федерации на изменение статуса по формально-юридическим и иным основаниям. Принятие федерального конституционного закона о порядке изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации в качестве базового позволило бы принимать специальные федеральные конституционные законы об изменении конституционно-правового статуса конкретного субъекта Российской Федерации.

В **третьем параграфе** анализируются правовые проблемы изменения границ субъектов Российской Федерации и пути их решения. Выделяются стадии изменения границ субъектов Российской Федерации, раскрывается их содержание и соотношение. Анализируется сложившаяся практика в данном вопросе.

Предлагается принятие федерального закона об изменении границ субъектов Российской Федерации, в котором представляется целесообразным определить цели, задачи и принципы изменения границ субъектов Федерации (границы не могут быть изменены в целях, противоречащих Конституции РФ). Важным видится определить понятийный аппарат правового регулирования данной сферы отношений; унифицировать круг участников инициативы по изменению границ субъектов Российской Федерации, включая граждан (возможно, по аналогии с требованиями к инициированию референдума), а также форму выражения согласия об изменении границ субъектов Российской Федерации. Видимо, необходимо прямо оговорить консультативный характер мнения населения муниципального образования и субъекта Федерации (либо только муниципального образования) при

изменении Государственной границы Российской Федерации; установить полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по изменению границ субъектов Российской Федерации; определить соотношение изменения границ субъектов Российской Федерации с изменением границ муниципальных образований.

Внимания заслуживают вопросы заключения соглашений об изменении границ. Предлагается закрепить требования к содержанию соглашения об изменении границ между субъектами Федерации и установить требование официального опубликования его текста. Возможно введение ограничения на инициирование процедуры изменения границ субъектов Российской Федерации. В частности, если в ходе проведения референдума по данному вопросу был получен отрицательный ответ, то можно было бы установить запрет на последующее его проведение в течение длительного срока, например, 10 лет. При этом необходимо закрепить основные требования к форме и процедуре установления границ субъектов Российской Федерации (в частности, акт субъекта Федерации, определяющий прохождение границы субъекта Федерации) как основы их изменения.

Прогнозируется интенсификация процессов изменения и должного правового оформления границ субъектов Российской Федерации, экстраполируя опыт Москвы и Московской области, иных случаев изменения границ субъектов Российской Федерации. Оптимальный сценарий такой интенсификации связан с учетом позитивных и негативных аспектов имеющегося опыта при необходимости реализации предложений о большем участии населения в данных процессах.

В **четвертом параграфе** проанализированы вопросы изменения территориального устройства субъекта Российской Федерации в контексте муниципально-территориального процесса.

Исследованы основные направления реализации муниципально-территориального процесса, а, именно, создание, упразднение, изменение территории и статуса муниципального образования; изменение статуса муниципального образования без изменения его территории; изменение границ муниципального образования без его преобразования. Выделены пять стадий муниципально-территориального процесса, выявлены правовые проблемы, присущие каждой стадии, предложены решения.

Особое внимание уделено соотношению муниципально-территориального процесса с административно-территориальным процессом. Фактически административно-

территориальный процесс в субъектах Российской Федерации сводится к корректировкам территорий и наименований районов и населенных пунктов в связи с последствиями реализации муниципально-территориального процесса в отношении муниципальных районов либо поселений и городских округов соответственно. В целом проанализированы ключевые аспекты реализации административно-территориального и специального территориального процессов в субъектах Российской Федерации. Выявлены их основные направления: создание и упразднение территориальной единицы; изменение границ территориальной единицы.

Анализируется динамика преобразования городских поселений в сельские, как и обратный процесс, во многих субъектах Российской Федерации. Имеющаяся практика не вполне отвечает потребностям территориального развития субъектов Федерации и муниципальных образований. Уделено внимание проблемам определения и изменения границ муниципальных образований, их установления на местности. Законодательство в данной сфере в целом сформировано, но введение его в действие в полном объеме откладывается. Фактически органы местного самоуправления не в полной мере готовы к его реализации.

Проблема осложняется наличием огромного количества территориальных споров между муниципальными образованиями. Имеющаяся правоприменительная практика показала, что муниципалитеты нуждаются в методической и финансовой поддержке в части определения границ и установления их на местности. При этом административные границы муниципальных образований не всегда совпадают с территориальным размещением экономики, изменениями в распределении экономического потенциала, миграцией населения и другими изменениями в территориальной организации жизнедеятельности общества. Некоторые поселения (даже вновь созданные) оказались лишенными кадров и самостоятельных источников финансирования.

Предлагается ряд решений названных проблем в контексте расширения типологии муниципальных образований, уточнения критериев отнесения муниципальных образований к определенному типу, интенсификации межмуниципального сотрудничества. Прогнозируется усиление начал самоуправления в преобразованиях поселений при большем участии государства в территориальных процессах, связанных с муниципальными районами и городскими агломерациями.

В пятой главе «**Правовое обеспечение территориальной целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации**», состоящей из трех параграфов, исследуются правовые проблемы государственного суверенитета, конституционно-правовые средства обеспечения территориальной целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, в том числе неприкосновенности государственной границы России.

В первом параграфе государственный суверенитет Российской Федерации рассматривается как гарантия обеспечения ее территориальной целостности и неприкосновенности территории. Исследование ограничивается «территориальным» аспектом суверенитета как свойства государства, проявляющимся в территориальном верховенстве власти данного государства. Анализируется соотношение конституционного и международного права в данном вопросе.

В параграфе прогнозируется формирование государственно-планетарного партнерства как урегулированного правом процесса согласования интересов и действий в мире. Выделены основные сферы планетарного взаимодействия, проанализирован территориальный аспект такого взаимодействия. Затронуты психолого-поведенческие проблемы защиты государственного суверенитета и территориальной целостности в условиях нового планетарного партнерства. Обоснован постулат о справедливости обладания определенной территорией каждым государством. Суверенитет государства трактуется не только как верховенство власти на всей его территории и международная правосубъектность государства (т.е. как его права), но и как ответственность государства, прежде всего, перед населением за выбор способов и эффективность реализации суверенитета.

Утверждается, что суверенное государство не только вправе распоряжаться своей территорией и ее ресурсами, но и несет ответственность за его результат, как перед населением, включая сообщества входящих в него территориальных образований, так и перед планетой и населяющей ее человечеством. Прогнозируется возрастание значения такого критерия успешности обновленного суверенного государства как состояние формируемых им пространств, в том числе его территории как части Земли, и «внетерриториальных» пространств, прежде всего духовного пространства. Социально-правовая ценность государства и его суверенитета связываются с гармоничностью встраивания в приоритеты развития человечества, сформулированные обновленными государствами.

Анализируются три основных подхода к осмыслению суверенитета федеративного государства, делается вывод о том, что на современном этапе оптимально единство

суверенитета федерации. В параграфе рассматривается вопрос о принадлежности и реализации государственного суверенитета Российской Федерации в контексте обеспечения территориальной целостности государства, уделяется внимание предыстории данного вопроса в опыте СССР. Обосновывается, что вся система органов государства реализует государственный суверенитет, носителем и единственным источником которого является весь народ.

В Российском суверенном правовом федеративном демократическом государстве, осуществляющим единую государственную власть с соблюдением общепризнанных принципов и норм международного права и на основе разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, единая правовая система, в том числе, система законодательства предусматривает территориальную целостность и неприкосновенность территории России. Развитие законодательства в сфере регулирования территориального устройства Российской Федерации возможно лишь в условиях обеспечения территориальной целостности и неприкосновенности ее территории, провозглашенных в Конституции РФ.

В связи с изложенным очевидно, что у федерального центра должен быть полный набор адекватных механизмов обеспечения, а при необходимости - восстановления территориальной целостности и единства государственной власти, что стало предметом исследования во **втором параграфе**.

«Территориальная составляющая» безопасности включает в себя два основных компонента - обеспечение территориальной целостности государства и неприкосновенности государственной территории. В настоящем исследовании речь идет о решении названных проблем в России конституционно-правовыми средствами.

Анализируются основные конституционные гарантии территориальной целостности и неприкосновенности территории Российского государства. Исследуется практика Конституционного Суда Российской Федерации, которой принадлежит значительная роль в охране суверенитета.

Рассматривается соотношение конституционных принципов самоопределения народов и территориальной целостности государства, подчеркивается необходимость различать правомерные формы самоопределения от сепаратизма. Доказывается, что самоопределением народа является обеспечение наилучших условий всестороннего развития соответствующего сообщества людей. Сепаратизм, напротив, представляет собой разрушение сложившегося

единства народа, ухудшение условий его жизни. Это принципиально важное отличие, которое верифицируется количественно и качественно.

В историческо-правовой части диссертации обосновано, что все народы России уже осуществили свое право на самоопределение в рамках Российского государства. Сохранение территориальной целостности России и неприкосновенности ее территории выступает обязанностью государства перед его гражданами, которая выполняется как в отношении защиты от внешних угроз, так и от сепаратизма. Соблюдением государством общепризнанных принципов и норм международного права исключает саму постановку вопроса о нарушении его территориальной целостности.

В работе анализируются правовые механизмы вмешательства федерации в компетенцию ее субъектов, в том числе осуществления федеральными органами отдельных полномочий органов субъектов федерации, делаются необходимые предложения по их совершенствованию, отечественная практика сопоставляется с зарубежным опытом. Исследуются механизмы введения чрезвычайного и военного положения в Российской Федерации, уделяется внимание согласительным процедурам. Введение специальных правовых режимов в соответствии с Конституцией и федеральным конституционным законодательством на всей территории Российской Федерации или в отдельных ее частях оценивается как важный конституционно-правовой механизм обеспечения неприкосновенности территории и территориальной целостности Российской Федерации, прогнозируется расширение границ данного механизма.

Третий параграф содержит анализ правового обеспечения неприкосновенности государственной границы России как пространственного предела ее территории в контексте реализации основных функций государственной границы. В работе отстаивается непреходящая актуальность явлений государства и его границ. При этом рассматривается изменение характера угроз границам государства, равно как и средств их защиты.

Анализируются функции государственной границы в современном мире. Утверждается, что определение пространственных пределов размещения национальных институтов далеко не всегда связано с границами государства. Делается вывод о том, что, во-первых, базовые функции и значение государственных границ в современном мире сохраняются, во-вторых, реализация данных функций претерпевает изменения, связанные с технологическими и гуманитарными инновациями в современном мире. Большая информационная и коммуникативная открытость государственной территории, усиление

миграционных процессов, появление новых внетерриториальных пространств побуждает государства использовать современные технические и правовые средства охраны границ, защиты государственной территории и всех формируемых им пространств. Предлагается законодательное закрепление защиты не только традиционных территориальных границ, но и «внетерриториальных» пространств Российской Федерации.

Территориальную целостность государства как декларируемую в Конституции РФ ценность целесообразно дополнить такой ценностью, как пространственная целостность государства. Прогнозируется интеграция пределов появляющихся «внетерриториальных» пространств в единый комплекс организации и охраны границ и пограничного пространства России, что ставит задачу определения соответствующих правовых режимов границ новых «внетерриториальных» пространств.

Развитие обновленной Российской государственности в государственных границах, отличных от тех, в которых она пребывала большую часть XX века, требует принятия мер по обустройству Государственной границы в семнадцати субъектах Российской Федерации, ставших приграничными. Делается вывод о том, что обеспечение неприкосновенности территории Российской Федерации включает правовое обеспечение безопасности ее Государственной границы и пограничного пространства, и требует совершенствования законодательного регулирования в части нахождения баланса публичных и частных интересов. Правовое обеспечение неприкосновенности государственной границы и развития приграничного сотрудничества связано с принятием федерального законодательства, регулирующего вопросы пограничной деятельности, включая приграничное сотрудничество, функционирование пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации, государственную поддержку социально-экономического развития приграничных территорий Российской Федерации.

В **Заключении** подводятся итоги проведенного исследования, кратко формулируются выводы, обобщения и предложения по совершенствованию правового регулирования территориального устройства современного Российского государства, формированию его научных концептуальных основ, прогнозированию оптимального сценария реализации территориального потенциала России.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

Монографии, научные издания:

1. Чертков А.Н. Территориальное устройство Российской Федерации. Правовые основы / А.Н. Чертков. - М.: ИЗиСП, 2009. - 343 с. 17 п.л.
2. Чертков А.Н. Развитие правового регулирования территориального устройства России: историко-теоретический аспект / А.Н. Чертков. - Брянск, 2011. - 434 с. 21 п.л.
3. Чертков А.Н. Законодательное регулирование в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. - М.: Юстицинформ, 2005. - 224 с. 14 п.л.
4. Чертков А.Н. О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации. Постатейный научно-практический комментарий. - М.: Юстицинформ, 2006. - 127 с. 8 п.л.
5. Чертков А.Н. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Постатейный научно-практический комментарий / А.Н. Чертков. - М.: Юстицинформ, 2006. - 535 с. 33,5 п.л.
6. Чертков А.Н. Правовые аспекты изменения субъектного состава Российской Федерации / А.Н. Чертков. - Брянск: РИО БГУ, 2007. - 160 с. 5,7 п.л.
7. Чертков А.Н. Правовые проблемы современного российского федерализма. Учебное и научно-практическое пособие. – Брянск: Курсив, 2006. – 162 с. 10,9 п.л.
8. Чертков А.Н. Концепция развития конституционного законодательства / А.Н. Чертков (в соавторстве с А.Е. Постниковым, Л.В. Андриченко, В.И. Васильевым, Н.М. Колосовой, А.В. Павлушкиным, Е.Е. Никитиной, Л.Н. Васильевой, Н.Е. Егоровой) // Концепция развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. - М.: Эксмо, 2010. - С. 123 - 163. 5,5 п.л.
9. Чертков А.Н. Концепция развития законодательства в области федеративных отношений / А.Н. Чертков (в соавторстве с Т.Я. Хабриевой, Л.В. Андриченко, В.О. Елеонским, В.А. Сивицким) // Концепция развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. - М.: Городец, 2004. - С. 151 - 167. 1 п.л.
10. Чертков А.Н. Рекомендации об организации взаимодействия органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с федеральными органами государственной власти / А.Н. Чертков // Административная реформа в субъектах Российской Федерации. Научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. - М.: Контракт, 2008. - С. 192 - 195. 0,25 п.л.
11. Чертков А.Н. Правовое обеспечение территориальной целостности и государственного единства России / А.Н. Чертков // Правовое обеспечение безопасности Российской Федерации. Научно-практическое пособие / отв. редактор В.Г. Вишняков. - М.: Юридическая литература, 2005. - С. 138 - 163. 1,3 п.л.

Публикации в рецензируемых журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации, ведущих изданиях иностранных государств:

12. Чертков А.Н. Территориальные преобразования как процессы (на примере преобразования муниципальных образований в России) // Держава і право. - 2011. - № 54. - С. 161 - 167. 0,4 п.л.

13. Чертков А.Н. Правовые модели территориального устройства государства // Порівняльне конституційне право. - 2011. - № 12. - С. 341-349. 0,4 п.л.
14. Чертков А.Н. Практика Конституционного Суда Российской Федерации и динамика федеративных отношений // Журнал Российского права. - 2011. - № 10. С. 109 - 115. 0,5 п.л.
15. Чертков А.Н. Конституционно-правовые средства обеспечения территориальной целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации // Российская юстиция. - 2011. - № 4. - С. 7 - 10. 0,5 п.л.
16. Чертков А.Н. Субъект федерации как государственно-территориальная единица // Журнал российского права. - 2011. - № 1. - С. 76 - 81. 0,5 п.л.
17. Чертков А.Н. Государственный суверенитет России: свойство государства, основа народовластия и гарантия территориальной целостности // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. - 2010. - № 6. - С. 67 - 74. 0,7 п.л.
18. Чертков А.Н. Территориальное устройство Московского государства // Конституционное и муниципальное право. - 2010. - № 10. - С. 54 - 57. - 0,45 п.л.
19. Чертков А.Н. Территориальное устройство Древнерусского государства: правовые основы // История государства и права. - 2010. - № 21. - С. 34-36. 0,3 п.л.
20. Чертков А.Н. Правовое регулирование территориального развития СССР в период Великой Отечественной войны // Журнал российского права. - 2010. - № 5. - С. 138 - 144. 0,6 п.л.
21. Чертков А.Н. Публично-властная природа местного самоуправления и государственной власти как основа их соотношения // Политика и общество. - 2010. - № 7. - С. 61 - 73. 1 п.л. (в соавторстве с Полещенко Д.А.).
22. Чертков А.Н. Законодательное регулирование территориального устройства Российской Федерации: проблемы и решения // Журнал российского права. - 2009. - № 12. - С. 22 - 30. 0,5 п.л.
23. Чертков А.Н. Правовое регулирование установления и изменения границ субъектов Российской Федерации как пространственного предела их территории // Журнал российского права. - 2009. - № 9. - С. 17 - 25. 0,5 п.л.
24. Чертков А.Н. Территориальный аспект правового обеспечения социально-экономического развития России // Федерализм. - 2009. - № 3. - С. 59 - 74. 1 п.л.
25. Чертков А.Н. Перспектива расширения способов изменения субъектного состава Российской Федерации // Административное и муниципальное право. - 2008. - № 5. - С. 78 - 87. 1 п.л.
26. Чертков А.Н. Развитие договорного аспекта федеративных отношений в условиях современной России // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 3. - С. 97 - 105. 0,5 п.л.
27. Чертков А.Н. Проблемы правового регулирования регионального развития Российской Федерации // Федерализм. - 2007. - № 4. - С. 117 - 134. 1 п.л. (в соавторстве с Андриченко Л.В.)
28. Чертков А.Н. Сфера совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов: проблемы конституционно-правового оформления // Государство и право. - 2007. - № 8. - С. 23 - 30. 0,9 п.л.
29. Чертков А.Н. Зарубежный опыт разграничения предметов ведения федерации и субъектов федерации // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. - 2006. - № 4. - С. 44 - 49. 0,6 п.л.

30. Чертков А.Н. Возможности совершенствования субъектного состава Российской Федерации: правовые аспекты // Журнал российского права. - 2005. - № 11. - С. 31 - 39. 0,5 п.л.

31. Чертков А.Н. Конституционные основы и правовые проблемы российского федерализма // Представительная власть XXI век. - 2005. - № 3. - С. 129 - 148. 0,5 п.л.

32. Чертков А.Н. Совершенствование законодательства субъектов Российской Федерации в сфере совместного ведения: содержательный и юридико-технический аспекты // Федерализм. - 2005. - № 3. - С. 129 - 148. 1,2 п.л.

33. Чертков А.Н. Законодательное регулирование временного осуществления полномочий органов публичной власти другого уровня: основания и пределы // Журнал российского права. - 2005. - № 3. - С. 100 - 126. 2 п.л. (в соавторстве с Андриченко Л.В., Домринным А.Н., Сивицким В.А.).

34. Чертков А.Н. Национальная безопасность Российской Федерации: проблемы укрепления государственно-правовых основ // Журнал российского права. - 2005. - № 2. - С. 3 - 11. 2 п.л. (в соавторстве с Вишняковым В.Г., Андриченко Л.В., Боголюбовым С.А., Васильевой Л.Н., Гравиной А.А. и др.).

35. Чертков А.Н. Как работает механизм федерального законодательного регулирования в сфере совместного ведения // Федерализм. - 2004. - № 4. - С. 69 - 87. 1 п.л.

36. Чертков А.Н. Договоры между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов // Журнал российского права. - 2004. - № 8. - С. 3 - 10. 0,7 п.л.

37. Чертков А.Н. Об основных правовых проблемах федерализма в современной России и путях их решения // Федерализм. - 2004. - № 2. - С. 73 - 96. 1,25 п.л.

38. Чертков А.Н. Четкость и единообразие конституционно-правовых понятий и разграничение компетенции // Журнал Российского права. - 2004. - № 2. - С. 34 - 39. 0,55 п.л.

39. Чертков А.Н. Федеральные законы, определяющие основы правового регулирования в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов // Журнал российского права. - 2002. - № 10. - С. 103 - 111. 0,7 п.л.

40. Чертков А.Н. Древнерусская федерация. Первый опыт федерализма в России // Журнал российского права. - 2000. - № 2. - С. 162 - 173; № 3. - С. 152 - 159. 1,5 п.л.

Публикации в иных источниках:

41. Чертков А.Н. Российская империя и ее регионы: историко-правовой взгляд // Государственная власть и местное самоуправление. - 2011. - № 4. - С. 45 - 48. 0,4 п.л.

42. Чертков А.Н. Административно-территориальный процесс как часть территориального процесса в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. - 2010. - № 9. - С. 11 - 13. 0,45 п.л.

43. Чертков А.Н. Мониторинг законодательства об изменении субъектного состава Российской Федерации и практики его применения // Законодательство и экономика. - 2010. - № 3. - С. 7 - 16. 0,5 п.л.

44. Чертков А.Н. Правовое регулирование территориального устройства Российской Федерации: проблемы и решения. Москва, 25 ноября 2009. - М.: РАП, 2009. - С. 125 - 131. 0,5 п.л.

45. Чертков А.Н. Категория «территориальное устройство государства» в категориально-понятийном аппарате юридической науки // Власть и общество: грани взаимодействия. Материалы IX Всероссийской научно-практической конференции «Государство, право, управление-2009». - М.: ГУУ, 2010. - С. 163 - 167. 0,4 п.л.

46. Чертков А.Н. Обеспечение территориальной целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации конституционно-правовыми средствами // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран: материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. Москва, 10-13 марта 2010 г. / отв. ред. С.А. Авакьян. - М.: «Издательский дом РоЛиКС», 2010. - С. 233 - 236. 0,3 п.л.

47. Чертков А.Н. Договоры в регулировании отношений между органами государственной власти Российской Федерацией и ее субъектов // Договор: правовые и экономические аспекты. Сборник научных трудов. Вып. 7. - М.: МИЭП, 2009. - С. 44 - 50. 0,5 п.л.

48. Чертков А.Н. Внедрение метода моделирования в юридические исследования территориального устройства государства как проявление научного прогресса // Правовые проблемы научного прогресса. Материалы заседания Международной школы молодых ученых-юристов. Москва, 28-30 мая 2009 г. - М., 2010. - С. 124 - 130. 0,5 п.л.

49. Чертков А.Н. Понятие и признаки федерации как формы политико-территориального устройства // Политика и общество. - 2009. - № 4. - С. 8 - 20. 1 п.л. (в соавторстве с Кистриновой О.В.).

50. Чертков А.Н. Реформирование федеративных отношений и гармонизация федерального законодательства о компетенции федеральных и региональных органов государственной власти // Право и политика. - 2007. - № 1. - С. 78 - 89. 1,2 п.л.

51. Чертков А.Н. Основные направления федеративной реформы в России: правовые аспекты // Политика и общество. - 2007. - № 10. - С. 54 - 67. 1,6 п.л.

52. Чертков А.Н. Задачи федеративной реформы и их решение как основа эффективного регионального развития России // Вестник Института Кенана в России. - 2007. - Выпуск 11. - С. 69 - 77. 0,6 п.л.

53. Чертков А.Н. Механизм разграничения полномочий между федеральными и региональными органами и повышение эффективности осуществления государственной власти // Законодательство и экономика. - 2007. - № 1. - С. 5 - 11. 0,7 п.л.

54. Чертков А.Н. Компетенция органов государственной власти в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации // Право: история, теория, практика. Сборник статей и материалов. Вып. 11. - Брянск: БГУ, 2007. - С. 18 - 27. 0,5 п.л.

55. Чертков А.Н. Правовое обеспечение целостности Российской Федерации/ Влияние международного права на национальное законодательства. Материалы Международной школы-практикума молодых ученых-юристов. - М., 2007. - С. 124 - 130. 0,45 п.л.

56. Чертков А.Н. Правовые проблемы федеративной реформы в России // Российское законодательство в современных условиях. Материалы IV научно-практической конференции 10 октября 2006 г. - Брянск: БГУ, 2006. - С. 181 - 196. 0,7 п.л.

57. Чертков А.Н. Опыт образования Пермского края в свете законодательного обеспечения механизма образования новых субъектов Российской Федерации // Сборник материалов аналитического управления аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. - М., 2006. - С. 55 - 61. 0,4 п.л.

58. Чертков А.Н. Введение временной финансовой администрации в субъекте Российской Федерации // Право и политика. - 2006. - № 8. - С. 58 - 66. 1 п.л.

59. Чертков А.Н. Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах // Право и политика. - 2006. - № 2. - С. 29 - 35. 0,9 п.л. (в соавторстве с Плюгиной И.В.)

60. Чертков А.Н. Федеральное и региональное законодательство в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов: проблема соотношения и гармонизации // Государственное управление и местное самоуправление. - 2006. - № 3. - С. 57-65. 0,55 п.л.

61. Правовое регулирование федеративных отношений и обеспечение интересов России // Правовое обеспечение национальных интересов. Материалы международной научно-практической конференции. Москва, 25-26 октября 2005 г. - М., 2005. - С. 161 - 172. 0,5 п.л.

62. Практика Конституционного Суда Российской Федерации в решении правовых проблем федеративных отношений // Право и политика. - 2005. - № 10. - С. 58 - 65. 0,8 п.л.

63. Чертков А.Н. Гармонизация федерального и регионального законодательства в сфере совместного ведения: накопленный опыт, механизмы, критерии, превенция разрушения единства правового пространства России // Право и политика. - 2005. - № 1. - С. 48 - 60. 1 п.л.

64. Чертков А.Н. Качество законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации как условие их эффективности // Проблемы эффективности законодательства в современных условиях. Материалы круглого стола. РПА Минюста России. Москва, 21 апреля 2005 г. - М., 2005. - С. 117 - 121. 0,5 п.л.

65. Чертков А.Н. Гармонизация основных законов субъектов Российской Федерации как основы системы законодательства субъектов Российской Федерации на примере конституций республик в составе Российской Федерации // Политика и общество. - 2004. - № 5. - С. 17 - 26. 1 п.л.

66. Чертков А.Н. Проблема договорных отношений между Российской Федерацией и ее субъектами // Право и политика. - 2004. - № 5. - С. 49 - 60. 1,25 п.л.

67. Чертков А.Н. Совершенствование федерального законодательства об организации государственной власти субъектов Российской Федерации // Право и политика. - 2004. - № 3. - С. 17 - 27. 1,1 п.л.

68. Чертков А.Н. Формирование в России сферы совместного ведения Федерации и ее субъектов // Представительная власть XXI век. - 2004. - № 3. - С. 38 - 40. 0,4 п.л.

69. Чертков А.Н. О принципе единства государственной власти в российском государственном праве/ Конституция как символ эпохи. В 2 т. Под ред. С.А.Авакьяна. Т. 1 - М.: МГУ, 2004. - С. 249 - 255. 0,5 п.л.

70. Чертков А.Н. Развитие федеративных отношений в Российской Федерации // Патриот Отечества. - 2003. - № 4. - С. 29 - 31. 0,3 п.л.

71. Чертков А.Н. Конституционная модель и законодательное регулирование разграничения компетенции в Российской Федерации // Конституция и законодательство Российской Федерации: Материалы международной научно-практической конференции ИГиСП. - М., 2003. - С. 273 - 287. 0,65 п.л.

72. Чертков А.Н. Конституция России и проблема асимметричности Российской Федерации // Конституция Российской Федерации, конституционная реформа и реформа отраслевого законодательства: Материалы межрегиональной научно-практической конференции, посвященной 10-летию принятия Конституции Российской Федерации. - Брянск: БГУ, 2003. - С. 58 - 69. 1,4 п.л.

73. Чертков А.Н. Процедура согласования проектов федеральных законов с субъектами Российской Федерации в Государственной Думе // Парламентские процедуры: российские проблемы и зарубежный опыт: Материалы научной конференции. Москва 21-23 марта 2002 г. Под. ред. С.А.Авакьяна. - М.: МГУ, 2003. - С. 283 - 291. 0,5 п.л.

74. Чертков А.Н. Значение сферы совместного ведения для демократизации и повышения эффективности федеративных отношений в России // Юридический мир. - 2002. - №9. - С. 48 - 52. 0,5 п.л.

75. Чертков А.Н. Проблемы регулирования сферы совместного ведения законодательством субъектов Российской Федерации: порядок, формы, вопросы юридической техники // Юридический мир. - 2002. - № 7. - С. 50 - 55. 0,65 п.л.

76. Чертков А.Н. Порядок учета законных интересов субъектов Российской Федерации в процессе федерального законодательного регулирования сферы совместного ведения // Представительная власть XXI век. - 2002. - № 2-3. - С. 36 - 40. 0,65 п.л.

77. Чертков А.Н. О реформе Федерального Собрания Российской Федерации // Право и политика. - 2001. - № 6. - С. 14 - 19. 0,7 п.л.

78. Чертков А.Н. Асимметрия субъектов Российской Федерации // Субъекты Российской Федерации: законодательство, организация управления. Сб. научных трудов - М.: Ран ИНИОН, 2000. - Вып. 6. - С. 15 - 40. 2 п.л.