

На правах рукописи

Забелина Мария Викторовна

**Конституционно-правовое регулирование установления и изменения
границ субъектов Российской Федерации**

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

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2013

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

Научный руководитель: **Чертков Александр Николаевич**
доктор юридических наук, доцент

Официальные оппоненты: **Сафонов Владимир Евгеньевич**
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации
Российская академия правосудия
/ заведующий кафедрой
конституционного права

Некрасов Сергей Иванович
кандидат юридических наук, профессор
Государственный университет управления
/ профессор кафедры
конституционного и международного права

Ведущая организация: **Московская государственная
юридическая академия
им. О.Е. Кутафина**

Защита состоится 3 июня 2013 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. Большая Черёмушкинская, д. 34.

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

Автореферат разослан 30 апреля 2013 года

Ученый секретарь диссертационного совета,
кандидат юридических наук



С.Б. Нанба

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Вопросы правового регулирования установления и изменения границ субъектов Российской Федерации имеют важное значение для современной России. От оптимальности и правомерности решения вопроса о границах субъектов Российской Федерации зависит эффективность территориального развития регионов, устойчивость их экономической и политической интеграции, безопасность развития общества и государства, а также соблюдение прав и свобод человека и гражданина вне зависимости от места жительства. Особую остроту придают рассматриваемой тематике многочисленные территориальные споры между субъектами Российской Федерации в отношении прохождения их границ.

Конституционные гарантии компетенции субъектов Российской Федерации по вопросам своей территории и границ способствуют стабильности территориальной организации Российского государства, и требуют четкого и непротиворечивого правового регулирования. Такое регулирование должно быть необходимым и достаточным для регламентации разрешения территориальных споров и, главным образом, эффективного территориального развития страны.

Сложность рассматриваемых вопросов заключается в том, что, с одной стороны, статус границ субъектов Российской Федерации нельзя однозначно приравнять к статусу границ административно-территориальных единиц. Изменение границ между субъектами Российской Федерации осуществляется «с их взаимного согласия» согласно ч. 3 ст. 67 Конституции РФ. С другой стороны, субъекты Российской Федерации являются государственными образованиями Российского государства, статус их границ существенно отличается от статуса границ суверенных государств. Ключевыми в определении статуса территории и границ субъектов Российской Федерации выступают конституционные нормы о нахождении субъектов в составе Российской Федерации, а также правообязанности Совета Федерации

Федерального Собрания Российской Федерации утверждать соглашения об изменении границ между субъектами Российской Федерации. При совпадении границы субъекта Федерации и государственной границы России приоритет имеет режим государственной границы.

Субъекты Российской Федерации имеют собственную территорию, ее границы и территориальное устройство. Данные отношения регулируются нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов РФ. Территория и ее границы выступают неотъемлемым признаком любого государственного образования, определяющим пространственный предел осуществления государственной власти или одного из уровней ее осуществления. Государство в принципе является территориальной системой, а федеративное государство – сложносоставной территориальной системой, включающей территорию государства, состоящую из территорий членов федерации. Конституционно-правовой статус субъекта федерации предполагает единство и взаимосвязь каждого из них с федеративным государством, независимо от их фактической и правовой специфики. Упорядочение прохождения границ субъектов Российской Федерации, совершенствование правового регулирования их установления и изменения возможно лишь в условиях единства и неприкосновенности территории Российского государства.

Границы субъектов Российской Федерации не являются неизменными, существуют правовые возможности их изменения, гарантированные Конституцией РФ и урегулированные законодательно. Но если в отношении одновременного изменения статуса и границ субъектов Федерации посредством объединения нескольких субъектов в один существует достаточно обширное законодательное регулирование, то вопросы изменения границ субъекта Российской Федерации без изменения его статуса законодательно не урегулированы. Хотя основы таких изменений заложены непосредственно в Конституции РФ, практика требует принятия законодательных решений в данной сфере отношений.

Отсутствие в Российской Федерации должной нормативной правовой регламентации вопросов установления и изменения границ субъектов Российской Федерации при наличии существенных практических проблем в их установлении и изменении обусловили выбор темы диссертационного исследования, равно как и саму необходимость его проведения.

Степень научной разработанности темы и теоретическая база исследования. Проблемам территории и границ государства, территориального устройства государств всегда уделялось значительное внимание ученых. В последние годы также проводились научные исследования по различным вопросам формирования и развития государственно-территориального устройства России, административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации, территориальной организации местного самоуправления, федеративных отношений, обеспечения территориальной целостности. Вместе с тем проблемы регулирования правового режима границ субъектов Российской Федерации остаются одними из наименее исследованных и, тем не менее, важных для отечественного государственного управления и правоправедения.

Общетеоретическую основу исследования составили труды, посвященные различным аспектам правового режима территории и границ субъектов Российской Федерации таких исследователей, как С.А. Авакьян, Л.В. Андриченко, С.Н. Бабурин, И.Н. Барциц, В.И. Васильев, Н.В. Витрук, Д.Л. Златопольский, Д.А. Керимов, Д.А. Ковачев, Е.И. Козлова, А.Н. Кокотов, О.Е. Кутафин, А.Н. Лебедев, М.Н. Марченко, С.И. Некрасов, А.С. Пиголкин, А.Н. Пилипенко, А.С. Саломаткин, В.Е. Сафонов, Б.А. Страшун, Ю.А. Тихомиров, Б.Н. Топорнин, И.П. Трайнин, Н.А. Ушаков, И.А. Умнова, В.И. Фадеев, Т.Я. Хабриева, А.Н. Чертков, В.Е. Чиркин, О.И. Чистяков, Б.С. Эбзеев и некоторых других.

Автор обращался к трудам дореволюционных государствоведов и правоведов по рассматриваемой проблематике, в частности, Ф.Ф.

Кокошкина, Н.М. Коркунова, В.А. Незабитовского, Н.И. Палиенко, Б.Н. Чичерина, Л.А. Шаланда.

В работе использовались труды зарубежных авторов, таких как Д.Д. Басу, Дж. Бернал, Я. Броунли, Г. Гроций, Г. Еллинек, П. Лабанд, Ж. Марку, Ш.Л. Монтескье и ряда других.

Несмотря на актуальность и определенную разработанность ряда аспектов правового режима территории субъектов Российской Федерации, многие вопросы остаются нерешенными. В отношении конституционно-правового регулирования территории субъекта Российской Федерации предпринимались лишь отдельные диссертационные исследования (например, кандидатские диссертации Орловой М.Ф. «Территория и границы субъекта Российской Федерации: на примере Астраханской области» (2002 года), Сысоевой Е.А. «Категория «территория» в правовой теории и практике законодательного регулирования федеративного устройства современной России» (2006 года) и Быстровой Д.А. «Территория в конституционном праве Российской Федерации» (2010 года). Более того, специального диссертационного исследования в отношении конституционно-правового регулирования установления и изменения границ субъектов Российской Федерации до сих пор не предпринималось. Изложенное свидетельствует о необходимости такого исследования.

Объект исследования – общественные отношения, возникающие в сфере правового регулирования установления и изменения границ субъектов Российской Федерации.

Предмет исследования – теоретические основы и практика конституционно-правового регулирования установления и изменения границ субъектов Российской Федерации.

Цель и задачи исследования. Цель настоящей диссертационной работы состоит в комплексном конституционно-правовом исследовании феномена границ субъектов Российской Федерации как одной из категорий государственного и конституционного права, механизмов их установления

и изменения, а также в выработке предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование правового регулирования установления и изменения границ субъектов Российской Федерации.

Для достижения указанной цели автором были поставлены следующие **задачи:**

1) сформулировать определение понятия «территория субъекта Российской Федерации» и дать основные ее конституционно-правовые характеристики;

2) проанализировать понятие, статус и функции границы субъекта Российской Федерации;

3) исследовать компетенцию субъекта Российской Федерации в отношении его территории и границ;

4) проанализировать особенности правовых отношений, возникающих при осуществлении деятельности по государственному признанию, установлению и изменению границ субъектов Российской Федерации;

5) разработать предложения по формированию федеральных законодательных основ установления и изменения границ субъектов Российской Федерации;

6) сформулировать рекомендации по совершенствованию регионального законодательства о границах субъектов Российской Федерации;

7) проанализировать правоприменительную практику по установлению и изменению границ разрешения территориальных споров между субъектами Российской Федерации.

Методологическую основу исследования составляет диалектический метод научного познания. В исследовании используются общенаучные и частнонаучные методы: формально-логический, системно-структурный, формально-юридический, сравнительно-правовой, статистический, аксеологический и другие.

Нормативная база исследования включает Конституцию Российской Федерации, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации,

законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, решения Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции и арбитражных судов в сфере установления и изменения границ субъектов Российской Федерации, а также международные правовые акты о территории государства.

Научная новизна исследования. Впервые проведено диссертационное исследование регулирования установления и изменения границ субъектов Российской Федерации в современных условиях. Разработаны теоретические положения, характеризующие статус и функции границ субъекта Российской Федерации, предложены авторские трактовки категориально-понятийного аппарата по теме исследования, дана оценка действующего правового регулирования установления и изменения границ субъектов Российской Федерации. Рекомендованы текущие и стратегические мероприятия по совершенствованию федерального и регионального правового регулирования установления и изменения границ субъектов Российской Федерации.

Основные выводы и положения, выносимые на защиту.

На защиту выносятся следующие положения, определяющие научную новизну диссертации.

1. Понятие «территория субъекта Российской Федерации» предложено определить как часть территории Российской Федерации, статус и границы которой не могут быть изменены без согласия субъекта Российской Федерации, включающую сухопутную территорию, общераспространенные ископаемые ресурсы неглубокого залегания, внутренние водные объекты, и являющуюся пространственным пределом осуществления государственной власти непосредственно населением и органами государственной власти субъекта Российской Федерации вне предметов ведения и полномочий Российской Федерации. При этом вхождение внутренних водных объектов в состав территории субъекта Российской Федерации, распространение на них

региональной юрисдикции оправданно и эффективно лишь в случае правовых гарантий единства водного фонда России.

2. Обосновано, что понятие «граница субъекта Российской Федерации» шире понятия «граница между субъектами Российской Федерации», поскольку включает границу субъекта Российской Федерации, примыкающую к внутренним морским водам или территориальному морю России или совпадающую с Государственной границей Российской Федерации. Пространственное совпадение участка границы субъекта Российской Федерации и участка Государственной границы Российской Федерации не означает совпадения их правового статуса. Статус Государственной границы Российской Федерации имеет приоритет перед статусом границы субъекта Российской Федерации при определении правового режима деятельности органов публичной власти, физических и юридических лиц в приграничном пространстве.

3. В процессе совершенствования федерального регулирования основ установления и изменения границ между субъектами Российской Федерации автором предложены текущие мероприятия, а также определены стратегические перспективы его развития. В рамках текущих мероприятий предлагается включить основополагающие нормы об установлении и изменении границ между субъектами Российской Федерации в действующие федеральные нормативные правовые акты. В Федеральном законе от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предлагается установить основы статуса и процедуры заключения соглашения об изменении границы между субъектами Российской Федерации, а также основные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по установлению и изменению границы между субъектами Российской Федерации. В Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации рекомендуется определить

некоторые понятия, связанные с утверждением соглашений об изменении границы между субъектами Российской Федерации, прежде всего, «карта местности», «установление границы», «описание границы».

Стратегические перспективы увязаны с принятием специального федерального закона, регулирующего основы делимитации и установления на местности границ между субъектами Российской Федерации, а также изменения данных границ. Предлагаемый закон предлагается как «рамочный», позволяющий субъектам Российской Федерации реализовывать свою компетенцию в отношении установления и изменения их границ.

4. Предлагается совершенствование регионального конституционного (уставного) регулирования компетенции субъектов Российской Федерации в отношении их территории и границ. Обеспечение государственного единства и территориальной целостности Российской Федерации требует исключения из конституций (уставов) субъектов Российской Федерации норм о неприкосновенности и неделимости их территорий. Выполнение внешних и внутренних обязательств государства влечет необходимость некоторых изменений внутригосударственных границ и даже государственной границы. Рекомендуются также отказаться от провозглашения всего комплекса вопросов территории и границ либо вопросов установления и изменения административно-территориального устройства предметом ведения субъекта Российской Федерации, поскольку системное толкование Конституции РФ свидетельствует об отнесении части из названных вопросов к ведению Российской Федерации. При этом приведение конституций (уставов) и законов субъектов Федерации в соответствие с федеральными конституционными и законодательными нормами не должно вести к иной крайности – отмене большей части положений о территории и границах субъекта Российской Федерации.

В законодательстве субъектов Российской Федерации требуется отграничение полномочий по достижению согласия по вопросу изменения границ с сопредельными субъектами Российской Федерации от их частного

проявления – полномочий по утверждению соглашения об изменении границ субъектов Российской Федерации. Обоснована необходимость урегулирования полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации относительно его территории и границ в специальных актах о соответствующих органах государственной власти.

5. В связи со значимостью описания границ между субъектами Российской Федерации и неэффективностью его одностороннего решения субъектами Российской Федерации предлагается утверждение описания существующих границ субъектов Российской Федерации указом Президента Российской Федерации. Обоснована целесообразность организации описания границ субъектов Российской Федерации в пределах каждого федерального округа с возложением на полномочных представителей координационной функции. Предлагается разработка единой методики описания границ субъектов Российской Федерации на федеральном уровне с утверждением ее нормативным правовым актом Президента Российской Федерации.

6. Предлагается дифференцированный подход к выбору формы учета мнения населения субъекта Российской Федерации при изменении его границ с другим субъектом, исходя из размера передаваемой (получаемой) территории. Если изменения касаются участка территории размером, не превышающим трех процентов от площади территории субъекта Российской Федерации, субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно устанавливать процедуру учета мнения населения. Если в результате изменения границы субъекта Федерации происходит более масштабное изменение его территории, полагаем необходимым закрепление федеральной законодательной нормы о проведении голосования в масштабе всего субъекта Российской Федерации, кроме случаев изменения Государственной границы России. В последнем случае действуют нормы федерального законодательства о Государственной границе Российской Федерации.

7. Аргументирована продуктивность увязки изменения границ между субъектами Российской Федерации с перспективами социально-

экономического развития современных субъектов Российской Федерации, совершенствованием осуществления государственной власти и местного самоуправления, отказа от поиска исторической базы прохождения границ субъектов Российской Федерации как основы ее изменения, а также разрешения территориальных споров на основе правовых, а не политических аргументов.

Предложено формирование правовой основы для федеральной помощи субъектам Российской Федерации по увеличению их территорий не в результате спора с сопредельными субъектами, а путем формирования искусственных территорий, что способствует социально-экономическому развитию России и ее регионов.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования обусловлена, прежде всего, тем, что в диссертации содержится комплексный анализ основных характеристик границ субъекта Российской Федерации, рассматривается реализация компетенции органов государственной власти в отношении установления и изменения границ субъектов Российской Федерации. В работе разрабатывается понятийный аппарат, исследуются наиболее значимые вопросы правового регулирования установления и изменения границ субъекта Федерации в современных условиях.

Содержащиеся в диссертации выводы и предложения способствуют более полному и глубокому пониманию явления «граница субъекта Российской Федерации», раскрывают особенности правового регулирования их установления и изменения, что расширяет возможности для дальнейших исследований в рассматриваемой области и применения в практической деятельности органов государственной власти.

Диссертационная работа представляет практический интерес в части выводов и рекомендаций по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в сфере установления и изменения границ субъектов Российской Федерации.

Содержащиеся в работе материалы могут использоваться в учебно-методической работе ВУЗов, в частности, при подготовке учебных курсов лекций и семинарских занятий по дисциплине «Конституционное (государственное) право России», а также спецкурсам о федеративном и территориальном устройстве России.

Апробация результатов исследования.

Настоящее диссертационное исследование подготовлено и обсуждено в отделе конституционного права Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации». Основные положения диссертации изложены в опубликованных работах автора в научных журналах и сборниках научных трудов, в т.ч. в научных изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России; в докладах на межвузовских научно-практических конференциях, конференциях аспирантов, соискателей и молодых ученых Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Структура диссертации.

Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка использованных источников.

СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, определяются ее цель и задачи, объект и предмет исследования, показывается степень научной разработанности темы, научная новизна и практическая значимость работы, раскрывается методологическая основа исследования, формулируются основные положения, выносимые автором на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Общая конституционно-правовая характеристика территории и границ субъекта Российской Федерации» состоит из двух параграфов. В **первом параграфе** рассматривается территория субъекта Российской Федерации как предмет регулирования конституционного права, определяется категориально-понятийный аппарат по предмету регулирования, основные подходы к определению статуса территории субъекта Российской Федерации как одного из важнейших признаков государства (государственного образования) наряду с населением, публичной властью и правосубъектностью.

Территория рассматривается как ограниченное пространство, на котором реализуется власть данного государства, подчеркивается органическая взаимосвязь государства (государственного образования) и его территории, признаваемая и гарантируемая правом. Именно с территорией увязывается действие нормативных правовых актов Российской Федерации и ее субъектов, реализация публичной власти, размещение системы органов публичной власти, гарантированность прав и свобод человека и гражданина Российским государством, материальная и духовная основы жизни граждан и народов России.

В параграфе выделяется три значения конституционного определения территории как пространственного предела осуществления публичной власти: территория Российской Федерации как суверенного государства, территория субъекта Российской Федерации как государства (государственного образования), выступающая составной и неотъемлемой

частью территории России, территория, на которой осуществляется местное самоуправление.

Критически анализируются различные классификационные критерии, разработанные в науке конституционного права относительно классификаций территории в Российской Федерации, даются их обобщения.

Правомерное разрешение вопроса о суверенитете в пользу единства суверенитета России должно быть положено в основу определения состава территории ее субъектов. В работе поддерживается складывающийся в науке подход о том, что пространственный предел территории субъектов Российской Федерации не распространяется на воздушное пространство, территориальное море и большую часть недр. Предлагаются пути совершенствования законодательства субъектов Российской Федерации, в том числе конституций (уставов), в части определения компонентов и границ их территории.

Территория рассматривается как пространственный предел юрисдикции государства (государственно-территориального образования). В параграфе выявлены конституционные принципы регулирования вопросов территории субъекта Российской Федерации, дана их конституционно-правовая оценка. Данные принципы являются и принципами федерализма. Отсюда делается вывод о значении вопроса установления и изменения границ субъектов Российской Федерации с точки зрения обеспечения статуса субъекта Российской Федерации.

Дано авторское определение понятия «территория субъекта Российской Федерации». Под ней понимается часть территории Российской Федерации, статус и границы которой не могут быть изменены без согласия субъекта Российской Федерации, включающую сухопутную территорию, общераспространенные ископаемые ресурсы неглубокого залегания, внутренние водные объекты, и являющуюся пространственным пределом осуществления государственной власти непосредственно населением и

органами государственной власти субъекта Российской Федерации вне предметов ведения и полномочий Российской Федерации.

Во **втором параграфе** исследуется статус границ субъекта Российской Федерации, а также их функции и цели установления.

Границы между субъектами Российской Федерации (как и субъектов иных федеративных государств) устанавливаются для ограничения территориальных пределов реализации их компетенции, включая действие региональных нормативных правовых актов и деятельность органов государственной власти. Это делается во избежание конфликтов и несогласованности действий с сопредельными субъектами, а также в целях оптимизации взаимодействия с федеральным центром.

Границы субъектов Российской Федерации должны быть признаны как федеральным центром, так и сопредельными субъектами. Их прохождение закрепляется в законодательных актах государства, как федерального, так и регионального уровня, а также устанавливаются на местности. В работе сформулированы основные принципы установления и изменения границ между субъектами Федерации.

Аргументируется некорректность определения понятий «граница субъекта Российской Федерации», «граница муниципального образования», «граница административно-территориальной единицы субъекта Российской Федерации», допускающие косвенное включение в состав их территорий воздушного пространства, которое входит непосредственно в состав территории России. Выявляются положительная практика в законодательстве субъектов Российской Федерации, предлагается дальнейшее совершенствование понятийного аппарата установления границ публично-территориальных образований.

В отношении статуса границ субъектов Российской Федерации в параграфе поддержана позиция о том, что это внутренние границы, определяющие пространственные пределы территории субъектов –

территориальных единиц, чей правовой статус определен Конституцией Российской Федерации и конституциями (уставами) ее субъектов.

Обосновано, что задача субъекта Российской Федерации – надлежащее правовое оформление прохождения границы между субъектами, которая в настоящее время не решена. В отношении границ, совпадающих с Государственной границей Российской Федерации, отсутствие должной регламентации на региональном уровне не является пробелом регулирования, поскольку действует режим государственной границы, включающий делимитацию и демаркацию в соответствии с международным правом и федеральным законодательством.

Аргументировано, что понятие «границы субъекта Российской Федерации» шире понятия «границы между субъектами Российской Федерации», поскольку границей субъекта Федерации может быть и участок Государственной границы Российской Федерации. Происходит их пространственное совпадение, но не совпадение правового статуса. В свою очередь границы между субъектами Российской Федерации представляют собой те границы, которые разделяют территории субъектов Федерации.

Сформулированы функции границ субъектов Российской Федерации, во многом сходные с выделяемыми в литературе функциями государственных границ с учетом внутригосударственного характера таких границ. При этом подчеркивается неправомерность и фактическую невозможность распространения на режим границ субъектов режима Государственной границы России. К границам субъектов Федерации применимы лишь самые общие подходы, используемые при установлении и изменении государственной границы.

Вторая глава «Границы субъектов Российской Федерации как предмет правового регулирования и сфера компетенции органов государственной власти» содержит два параграфа. В **первом параграфе** анализируется практика закрепления компетенции субъекта Российской Федерации в отношении его территории и границ.

В работе подчеркивается, что вхождение территорий субъектов Российской Федерации в состав территории Российской Федерации предопределяет ограниченность полномочий субъекта в отношении его территории. Поддерживаются научные подходы, обосновывающие невозможность полного исключения вопросов территории субъекта Российской Федерации из компетенции федерального центра. При этом отмечается недопустимость стремления к решению всех вопросов территориального устройства субъекта Федерации на федеральном уровне. Несовершенство регионального регулирования данных вопросов не должно стать основанием для отказа от него, что не исключает дополнительного федерального законодательного регулирования.

Анализируются конституции (уставы) и законы субъектов Российской Федерации в части установления и изменения границ субъектов. В целом в настоящее время полномочия субъектов Федерации в отношении собственной территории сводятся преимущественно к сферам определения административно-территориального устройства, а также установления и изменения границ.

В параграфе аргументируется отнесение вопросов административно-территориального устройства и границ субъекта Федерации к совместному ведению и рекомендуется избегать провозглашения всего комплекса данных вопросов предметом ведения субъекта.

Анализ конституций (уставов) субъектов Российской Федерации выявил две группы недостатков регламентации вопросов территории и границ субъектов Федерации: установление возможности вторжения в федеральную компетенцию либо, напротив, практически полное отсутствие регулирования данных вопросов.

К первой группе, в частности, относится провозглашение неделимости, неприкосновенности территории республики, что нередко затем опровергается в иных нормах республиканской конституции, связанных с порядком изменения границ субъектов Российской Федерации. В работе

утверждается, что в едином государстве едва ли продуктивно рассматривать его составные части как образования, обладающие территориальной целостностью, чья территория неприкосновенна и неделима. Разнообразные государственные нужды могут повлечь изменения внутригосударственных границ и даже государственной границы. Права субъектов Федерации в отношении их территории не могут стать препятствием развития Российского государства, такая крайность недопустима. Как недопустима и иная крайность – частые и произвольные изменения границ субъектов по инициативе федерального центра.

Ко второй группе, в частности, относится отсутствие конституционных (уставных) гарантий какого-либо учета мнения населения субъекта Российской Федерации при изменении границ между субъектами Федерации. Предлагается установление дополнительных гарантий в данной сфере.

Рекомендованы пути совершенствования регионального конституционного (уставного) регулирования компетенции субъектов Российской Федерации в отношении их территории и границ, в частности, отграничение полномочий по достижению согласия по вопросу изменения границ с сопредельными субъектами Российской Федерации от их частного проявления – полномочий по утверждению соглашения об изменении границ субъектов Российской Федерации. Процедуру реализации данных полномочий не обязательно решать непосредственно в тексте конституции (устава), это можно сделать в законодательстве. Кроме того, необходимо урегулирование полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации относительно территории и границ субъектов Федерации в специальных законах о данных органах государственной власти.

Во **втором параграфе** исследуются формы и содержание правового регулирования установления и изменения границ субъектов Российской Федерации.

Выявлено, что границы субъектов Российской Федерации были установлены в разное время и разными способами. Качество описания границ многих субъектов Федерации неудовлетворительно. В настоящее время большинство субъектов не достаточно активны в решении вопросов установления и описания своих границ. В параграфе определены основные недостатки в правовом регулировании установления границ субъектов Российской Федерации: эклектичность, низкая юридическая техника, неинформативность, конфликтность.

Указывается на проблемы демаркации границ субъектов Российской Федерации: границы многих субъектов не отмечены на местности, выявлены значительные расхождения между топографическим закреплением границ в землеустроительных документах и их реальным прохождением на местности.

Негативно оцениваются произвольные изменения границ в РСФСР и непродуманное федеральное законодательство современной России, в частности, Закон РСФСР от 26 апреля 1991 года № 1107-1 «О реабилитации репрессированных народов».

В процессе совершенствования федерального регулирования основ установления и изменения границ между субъектами Российской Федерации автором предложены текущие мероприятия, а также определены стратегические перспективы его развития. В рамках текущих мероприятий предлагается включить основополагающие нормы об установлении и изменении границ между субъектами Российской Федерации в действующие федеральные нормативные правовые акты. Прежде всего, в Федеральном законе от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (в ред. от 30 ноября 2011 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ предлагается установить основы статуса и процедуры заключения соглашения об изменении границы между субъектами Российской Федерации, а также основные полномочия органов

¹ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

государственной власти субъектов Российской Федерации по установлению и изменению границы между субъектами Российской Федерации.

Анализ норм Регламента Совета Федерации об изменении границ между субъектами Российской Федерации показал их несовершенство. Они отчасти неправомерно вторгаются в определение самой процедуры изменения границ (в частности, компетенции органов государственной власти субъектов), но при этом характеризуются неполнотой в части использования основных понятий. Предлагается определение в нем некоторых понятий, связанных с утверждением соглашений, прежде всего, «карта местности», «установление границы», «описание границы» и т.д. В дальнейшем речь может идти о законодательном определении данных понятий.

Совершенствование действующих федеральных норм об установлении и изменении границ между субъектами Российской Федерации рассматривается как текущие мероприятия. Стратегические перспективы увязаны с принятием специального федерального закона, регулирующего основы делимитации и демаркации границ между субъектами Российской Федерации, а также изменения данных границ. Предлагаемый закон предлагается как «рамочный», позволяющий субъектам Российской Федерации реализовывать свою компетенцию в отношении установления и изменения их границ.

Цель предлагаемого федерального закона не только уточнить основы процедуры изменения границ между субъектами, но и установить правовые основания делимитации и демаркации границ. В то же время такое урегулирование должно создать юридически обоснованные препятствия для придания режиму границ между субъектами Российской Федерации свойств, характерных для режима Государственной границы, а также уточнить вопросы ответственности за самовольное изменение территориальных пределов субъектов Федерации. Конкретизация федеральных норм должна осуществляться на уровне закона субъекта Российской Федерации, отразив

основы полномочий высших органов власти субъекта в его основном законе и законодательстве о данных органах.

На сегодняшний день наиболее приемлемым видится принятие специальных законов об описании границ именно субъекта Российской Федерации. В дальнейшем необходимо системообразующее участие главы Российского государства в данном вопросе, в частности, было бы целесообразно утверждать описания границ субъектов Федерации указами Президента России. Президент утвердит сложившиеся границы, согласованные субъектами Российской Федерации либо разрешит территориальный спор посредством согласительных процедур. Предложено утверждение границ субъектов по федеральным округам с возложением на полномочных представителей проведения организационной работы. Методику описания границ субъектов Российской Федерации было бы продуктивно разработать на федеральном уровне и утвердить также нормативным правовым актом Президента Российской Федерации. В данной методике можно определить и основные требования к установлению и описанию границ.

В работе обоснован дифференцированный подход к выбору формы учета мнения населения субъекта Российской Федерации при изменении его границ с другим субъектом, исходя из размера передаваемой (получаемой) территории. Если изменения касаются участка территории размером, не превышающим трех процентов от площади территории субъекта Российской Федерации, субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно устанавливать процедуру учета мнения населения. Если в результате изменения границы субъекта Федерации происходит более масштабное изменение его территории, полагаем необходимым закрепление федеральной законодательной нормы о проведении референдума в масштабе всего субъекта Российской Федерации, кроме случаев изменения Государственной границы России. В последнем случае действуют нормы федерального законодательства о Государственной границе Российской Федерации.

В содержательном отношении изменения границ между субъектами Российской Федерации целесообразно увязать с перспективами социально-экономического развития современных регионов.

Третья глава «Правоприменительная практика в сфере изменения границ субъектов Российской Федерации» включает в себя два параграфа. **Первый параграф** посвящен анализу правоприменительной практики по разрешению территориальных споров между субъектами Российской Федерации.

В параграфе анализируется позитивное значение согласительных процедур между субъектами Российской Федерации. Соглашения между субъектами Федерации, ставшие результатами согласительных процедур, в той или иной мере удовлетворяют обе стороны и легче реализуются. Аргументируется, что добровольное разрешение территориальных споров представителями самих заинтересованных субъектов Российской Федерации имеет преимущество не только перед судебными разбирательствами, но даже перед согласительными процедурами с участием федеральных органов.

Исследовались возможности и практика использования согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти субъектов Федерации Президентом России. Кроме того, обращалось внимание на работу согласительных комиссий, создаваемых Правительством России или федеральными органами исполнительной власти (например, Миннацем России в целях подготовки предложений по разрешению территориальных разногласий была образована рабочая группа). Даны предложения, направленные на повышение эффективности деятельности специальных государственных комиссий.

Поддерживается позиция о целесообразности использования принципов концепции «эстоппеля», распространенной в международном праве, в процессе регламентации прохождения внутригосударственных границ, когда государство должно быть последовательно и не отрицать уже признанного факта. Тогда алгоритм решения территориального спора сводился бы к

необходимости выяснить линию прохождения границы, ранее признанную Российским государством. В случае обнаружения такого признания спор разрешался бы автоматически.

В целом отмечается, что судебная практика в отношении разрешения территориальных споров между субъектами Российской Федерации складывается весьма неоднозначная и противоречивая, судебные органы зачастую уклоняются от разрешения споров по формальным поводам.

Выявлено, что Конституционный Суд в решениях вопросов о границах субъектов Российской Федерации занимает явно недостаточно активную позицию, отклоняя обращения по данному вопросу. Подробно анализируются обращения в Конституционный Суд Российской Федерации по ходатайству Московской областной Думы о разрешении спора о компетенции между Московской областной Думой и Московской городской Думой по определению состава территории, а также спора Костромской и Ивановской областей о прохождении их границы в районе разлива Горьковского водохранилища реки Нёмда.

Поддерживается позиция о том, что Конституционный Суд Российской Федерации может рассматривать споры о компетенции субъектов Федерации, связанные с территориальным пределом ее осуществления, и до использования Президентом России согласительных процедур. Субъекты Федерации вправе обратиться к Президенту или непосредственно сразу в Конституционный Суд. При этом глава государства может не воспользоваться предоставленными ему Конституцией Российской Федерации механизмами разрешения спора, но отказ субъектам Федерации предпочтительнее оформлять правовым актом Президента России, а не заключением Государственно-правового управления, которое может стать лишь основой такого акта.

Уделено внимание практике арбитражных судов. Поскольку территориальный спор между субъектами Федерации имеет публично-правовой, а не экономический характер, арбитражные суды не вправе

разрешать территориальные споры между субъектами Российской Федерации. При этом если оспаривается бездействие органов публичной власти, влекущее экономические последствия, то рассмотрение такой категории дел в арбитражных судах оправдано.

Исследована практика разрешения споров о границе между субъектами Российской Федерации, которая оценивается как не вполне удачная. Аргументируется позиция о целесообразности выделения территориальных споров между субъектами Федерации в отдельную самостоятельную категорию дел, подведомственных Верховному Суду Российской Федерации.

В работе отмечается, что проблему неопределенности механизма установления и изменения границ субъектов Российской Федерации усугубило и отсутствие праворазъяснительной судебной практики федерального уровня, равно как и официальных позиций иных высших органов государства по вопросам своей компетенции.

Второй параграф включает исследование практики реализации соглашений об изменении границ между субъектами Российской Федерации, а также расширения территории субъекта Федерации за счет формирования искусственной территории.

Исследована практика Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по утверждению соглашений об изменении границ между субъектами Российской Федерации. Учитывая значимость, масштабность и наименьшую временную удаленность изменения границы Москвы и Московской области, а также непростые задачи в сфере правоприменения, именно данный пример детально проанализирован в параграфе.

Добровольное урегулирование территориальных споров между Москвой и Московской областью, очевидно, создает основу для наиболее демократического решения. Тем не менее отмечается, что демократический потенциал данной процедуры не был полностью использован в рассматриваемом примере. Во-первых, по столь существенному вопросу

более демократичным видится выявление мнения непосредственно жителей муниципалитетов, а не их представителей. Во-вторых, если речь идет об изменениях в масштабе всего субъекта (касается многих муниципалитетов и значительной площади территории), то очевидна заинтересованность всего населения субъекта Федерации в решении вопроса. Участие граждан в принятии таких решений будет немаловажным побудительным мотивом для их выполнения, обеспечит психологический комфорт граждан.

Поддерживается критическая позиция относительно поспешности в принятии решения по проекту «Большая Москва», а также недостаточное информирование о нем. Дефицит информации в официальных источниках относительно конкретного наполнения плана «Большая Москва» воспринимается населением как отсутствие такового. В связи с этим предлагается закрепление ряда обязательных мероприятий информационного характера при изменениях границ субъекта Федерации.

В параграфе отмечена несвоевременность осуществления мониторинговых мероприятий в процессе подготовки соглашения об изменении границ Москвы и Московской области. Полагаем, что до принятия решения о территориальных преобразованиях не только должны быть выявлены возможные проблемы, но и выработаны пути их решения.

Критически анализируется пример парижского делового района Дефанс, который создал слишком большое перенапряжение инфраструктуры, а также более удачный современный проект «Большой Париж», сформированный в ходе открытых обсуждений и конкурсов. Предлагаются пути возможного заимствования положительного опыта и учета негативного.

В параграфе уделено внимание созданию искусственных намывных территорий. Создание намывных территорий влечет изменение границ субъектов Российской Федерации вследствие увеличения сухопутной территории не только Российской Федерации, но и соответствующего ее субъекта.

В российской практике фактическое создание намывных территорий пока значительно опережает правовое регулирование в данной сфере. Опережающее регулирование по данному вопросу осуществляют некоторые субъекты Федерации, их опыт заслуживает положительной оценки.

Поддерживается позиция о необходимости четкого нормативного определения понятия и статуса намывных территорий, поскольку действующим законодательством инвестору не обеспечиваются надлежащие гарантии полноценного использования созданного им искусственного участка суши, что делает указанную деятельность непривлекательной.

Аргументируется необходимость оказания субъектам Российской Федерации помощи со стороны федерального центра в стремлении увеличить свою территорию не путем споров с сопредельными субъектами, а через формирование искусственных территорий. Этот путь способствует социально-экономическому развитию России и ее регионов и не несет негативных последствий для федеративных отношений.

В заключении обобщаются основные выводы, полученные в процессе диссертационного исследования, делаются теоретические выводы и даются практические рекомендации, направленные на совершенствование правового регулирования установления и изменения границ субъектов Российской Федерации.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие научные работы:

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

1. Забелина М.В. Границы субъектов Российской Федерации: понятие, статус, функции, правовое закрепление / М.В. Забелина // Право и политика. 2013. № 1. С. 18-26. 1 п.л
2. Забелина М.В. Правовой аспект развития агломераций на примере «Большой Москвы» (в «локомотивах» экономического развития важно не забывать о «пассажирах») / М.В. Забелина, А.Н. Чертков // Адвокат. 2012. № 11. С. 20-25. 0,9 п.л.
3. Забелина М.В. Эффективность правового регулирования изменения границ субъектов Российской Федерации и современные юридические технологии территориальных преобразований / М.В. Забелина // Политика и общество. 2010. № 2. С.32-37. 0,5 п.л.

Публикации в иных изданиях:

4. Забелина М.В. Внутренние воды и прохождение границ субъектов Российской Федерации: правовой аспект / М.В. Забелина / Водное законодательство и экологические вызовы: сборник материалов научно-практической конференции. Москва. 15 июня 2012 г. /сост. С.А. Боголюбов, Д.О. Сиваков, О.А. Золотова. М., 2012. С. 86-89. 0,2 п.л.
5. Забелина М.В. Территория как предмет регулирования конституционного права России / М.В. Забелина / Проблемы обеспечения правопорядка в современном государстве: материалы международной научно-практической конференции. Брянск, 2012. С. 27-33. 0,3 п.л.
6. Забелина М.В. Человек и нормативные цели установления и изменения границ субъектов Российской Федерации / М.В. Забелина, А.Н. Чертков /

Человек и право: нормативно-ценностное измерение: материалы VI Международной научно-практической конференции. Иваново. 7-8 октября 2011 г. / отв. ред. О.В. Кузьмина, Е.Л. Поцелуев. Иваново, 2012. С. 233-238. 0,7 п.л.

7. Забелина М.В. Изменение границ субъектов Российской Федерации / М.В. Забелина / Централизация и децентрализация правового регулирования: материалы конференции аспирантов, соискателей и молодых ученых Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2008. С. 45-47. 0,2 п.л.