

*На правах рукописи*

**Углонова Оксана Александровна**

**КОНСТИТУЦИОННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
СУБЪЕКТНОГО СОСТАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

**А в т о р е ф е р а т**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Саратов 2007

Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права».

*Научный руководитель* — доктор юридических наук, профессор  
***Радченко Василий Иванович***

*Официальные оппоненты:* доктор юридических наук, профессор  
***Комкова Галина Николаевна;***  
кандидат юридических наук, доцент  
***Грачев Николай Иванович***

*Ведущая организация* — ГОУ ВПО «Южный федеральный университет» (юридический факультет)  
(г. Ростов)

Защита состоится 19 февраля 2008 г. в 14 часов на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права» (410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права».

Автореферат разослан «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2008 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат юридических наук

***И.С. Морозова***

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

*Актуальность темы диссертационного исследования.* Проблема укрупнения субъектов Российской Федерации является одной из актуальных, серьезнейших и неоднозначных, а также самых обсуждаемых в науке конституционного права Российской Федерации. Она предполагает решение на конституционном уровне теоретических и практических задач, определение содержания правового статуса укрупненного субъекта Федерации с учетом специфических особенностей региона.

Реформирование федеративных отношений Российской Федерации связано, прежде всего, с поиском реальных механизмов, форм их организации и образования, методов, которые бы на практике способствовали укреплению государственности, а также становлению реального федеративного демократического правового государства. Именно это является ключевым и в то же время достаточно сложным вопросом для становления российского федерализма.

Актуальность темы исследования определяется и новизной процесса укрупнения субъектов РФ, так как аналогов по многим критериям данного процесса в международной практике не существует. Так, до недавнего времени в новейшей истории Европы был всего лишь один успешный пример объединения: в 1952 г. три федеральные земли Германии – Баден, Вюртемберг-Баден и Вюртемберг-Гогенцоллерн – объединились в землю Баден-Вюртемберг.

Процессу укрупнения субъектов Федерации предшествовало создание семи федеральных округов Российской Федерации, которое способствовало не только укреплению вертикали власти, повышению ее эффективности и действенности, но, прежде всего, стало еще одним шагом, направленным на сохранение территориальной целостности и государственного единства Российской Федерации.

Самый главный аргумент укрупнения субъектов РФ заключается в том, что учитываются основные потребности развития государства, демократического, а тем более гражданского общества. Некоторые ученые полагают, что в стране отсутствует политическая необходимость проведения коренных преобразований в сфере регулирования субъектного состава Федерации. Однако конституционная практика доказала иное.

Сегодня российский федерализм испытывает серьезный управленческий дисбаланс из-за превышения оптимального количества субъектов Федерации, поэтому необходимо его реформирование. Сторонники теории управления считают, что для совершенствования структуры государства необходимо оптимальное количество «единиц управления», колеблющееся между пятью и девятью (при числе управляемых более девяти управленческие решения перестают быть оптимальными).

Реформа субъектного состава Российской Федерации — достаточно сложный и противоречивый процесс существенного преобразования, изменения, переустройства государства, так как необходимо не только подготовить и создать новые правила поведения, отличные от предыдущих, но и изменить мышление социума.

Действующая Конституция содержит правовую основу образования нового субъекта Федерации, а сам факт принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

Конституция РФ в своих нормах определила основные идеи, характеризующие модель и природу федеративного устройства России, принципы федеративного устройства, а Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. №6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» закрепил процесс укрупнения субъектов РФ.

Изложенные обстоятельства наряду с практической потребностью в правильном толковании конституционных принципов и норм, регламенти-

рующих процесс создания новых укрупненных субъектов РФ, обусловили выбор темы настоящего исследования. Таким образом, вышеизложенное позволяет обосновать необходимость изучения и оценки опыта укрупнения субъектов Федерации, выявления положительных и отрицательных сторон этого процесса, а также формулирования предложений, направленных на совершенствование и реализацию полномочий новых субъектов Федерации.

***Степень научной разработанности темы.*** Теоретические основы данной темы диссертационного исследования изложены в трудах ученых, разрабатывавших проблемы федеративного устройства государства.

При написании диссертации исследовались работы, посвященные общим вопросам федерализма и федеративных отношений российских ученых-правоведов С.А. Авакьяна, А.Н. Аринина, С.Н. Бабурина, М.И. Байтина, А.А. Безуглова, Я.Е. Борисова, М.В. Глигич-Золотарева, Н.И. Грачева, Н.М. Добрынина, В.В. Иванова, И.А. Ильина, В.Т. Кабышева, Е.Р. Кастеля, Л.М. Карапетяна, В.В. Кистанова, Г.Н. Комковой, В.А. Кряжкова, С.И. Некрасова, Ж.И. Овсепян, В.И. Радченко, О.Ю. Рыбакова, В.Е. Сафонова, И.Н. Сенякина, И.А. Умновой, Б.С. Эбзеева, О.И. Чистякова, М.А. Шафира, А.С. Ященко, а также труды зарубежных государствоведов и политологов прошлого и современного периода: Г. Еллинека, Т. Гоббса, И. Канта, К. Каттанео, Дж. Локка, Н. Макиавелли, Ш.Л. Монтескье, Алексиса де Токвиля, Д. Элейзера и др.

Ученые-государствоведы заложили прочный теоретический фундамент для исследования указанных проблем, дальнейшего развития и совершенствования процесса научного обоснования конституционно-правового статуса вновь образованных субъектов РФ.

Однако признавая важность фундаментального вклада вышеуказанных ученых в разработку теоретических и практических вопросов федеративного устройства России и государственно-правового статуса ее субъектов, следует отметить, что проблемы субъектного состава РФ, регулирования статуса но-

вых субъектов пока еще не получили полного и всестороннего освещения в научной литературе.

Правовые основы конституционно-правового статуса субъекта в той или иной степени затрагиваются в диссертационных работах С.В. Нагаевой «Конституционно-правовые проблемы изменения состава субъектов Российской Федерации» (Екатеринбург, 2003), Д.М. Сусликова «Конституционно-правовые основы изменения статуса субъекта Российской Федерации» (Челябинск, 2005).

Однако за пределами научных исследований остались проблемы реализации законодательных положений о проведении референдумов в объединяемых субъектах, о разграничении компетенции субъектов при «переходном» периоде, о коллизиях, возникающих при принятии устава нового субъекта в контексте проводимого в современной России укрупнения субъектов Федерации, трудности и сложности, с которыми сталкиваются объединяющиеся субъекты на практике при реализации современного законодательства.

**Объектом исследования** выступают конституционно-правовые отношения, возникающие в процессе образования нового субъекта РФ, базирующиеся на конституционных принципах федеративного устройства России, а также модель конституционно-правовых форм организации субъектного состава РФ.

**Предметом диссертационного исследования** являются конституционно-правовые принципы и нормы, выступающие в качестве основы структуры нового субъекта РФ, а также взаимоотношения государственной власти РФ и субъекта РФ.

В качестве предмета исследования выступают также проблемы правового регулирования процесса укрупнения, обеспечиваемые федеральным и региональным законодательством. Особое внимание в работе уделено анализу разработки и принятия Устава Пермского края — единственного на сегодняшний день действующего Устава нового субъекта Федерации.

**Целью диссертационного исследования** является изучение конституционных основ организации процесса укрупнения субъектного состава РФ, исследование проблемы правового статуса Пермского края как первого опыта образования нового субъекта в Российской Федерации. Стоит отметить, что заложены основы образования новых субъектов Федерации: Красноярский край, Камчатский край, Иркутская область, Забайкальский край.

Указанная цель определила постановку следующих **задач**:

сравнить отечественный и зарубежный опыт развития федерализма и административно-территориального устройства, обеспечивающего эффективную государственную власть и территориальную целостность;

рассмотреть национальные и территориальные начала построения государства, поскольку формирование Российского государства происходило с учетом многих признаков на основе комплексно-территориального подхода, который должен был обеспечить единство и территориальную целостность многонационального государства;

исследовать процесс укрупнения субъектного состава РФ на примере образования Пермского края;

проанализировать правовое положение законодательных и исполнительных органов власти в новом субъекте РФ;

выявить проблемы, возникающие при укрупнении субъектов РФ, и определить основные пути их решения.

**Методологическую основу исследования** составляют общенаучные и частнонаучные методы, такие, как системный, статистический, формально-юридический, сравнительно-правовой, конкретно-исторический (с 1917 г. по настоящее время), основные общелогические методы познания (анализ, синтез, индукция, дедукция), позволяющие выявить определенные закономерности и тенденции дальнейшего развития укрупненных субъектов РФ.

**Теоретическую и эмпирическую основу** работы составили труды отечественных и зарубежных ученых, посвященные проблемам федеративного устройства, вопросам правового статуса субъектов РФ и укрупненных субъектов

РФ, конституционное и текущее законодательство РФ и другие правовые акты: федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, решения Конституционного Суда РФ, послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, Устав Пермского края, материалы, нашедшие отражение в специальной научной литературе и в средствах массовой информации, а также результаты исследований указанной проблемы другими авторами, которые позволили обеспечить обоснованность и достоверность сделанных в диссертации выводов.

***Научная новизна диссертации*** определяется исследованием института правового обеспечения укрупнения субъектов РФ, еще недостаточно изученного наукой конституционного права.

В работе прослеживается весь процесс укрупнения субъектного состава РФ; выделены основные элементы, определяющие конституционно-правовой статус нового субъекта Федерации, рассмотрены наиболее актуальные проблемы с учетом практики, позволяющей определить более совершенную структуру процесса становления укрупненных субъектов РФ.

Впервые специально анализируется Устав Пермского края от 19 апреля 2007 г. На основании действующего законодательства определяются конституционно-правовые проблемы образования и становления Пермского края.

Особое внимание отведено сравнительному анализу положений Конституции РФ, федерального законодательства, конституций, уставов субъектов Федерации, результатом чего явилась выработка рекомендаций для изменения порядка образования новых субъектов РФ.

***На защиту выносятся следующие положения:***

1. Исследование начавшегося процесса формирования новых субъектов Федерации обосновывает необходимость на законодательном уровне установить пределы укрупнения субъектов РФ. Крупные, экономически и политически мощные субъекты — это потенциальные агенты суверенитета РФ и перераспределения властных и иных ресурсов. Анализ существующей практики административно-территориальной реформы свидетельствует о неизбеж-



ных тенденциях к расширению властных амбиций политических элит в субъектах, что также требует своевременной корректировки федерального законодательства.

2. Конституционная модель становления (или трансформации) в России федерализма, показывает, что в стране активно идет процесс образования новых субъектов при соблюдении баланса интересов федерального центра и отдельных субъектов с учетом их особенностей, устранения противоречий между принципом равноправия субъектов Федерации и их разной конституционно-правовой природой, субъектным составом и численностью, а также разными социально-экономическими возможностями.

3. Национальные начала построения Российской Федерации не должны подменять территориальные, так как в основе процесса объединения субъектов Российского государства лежит именно синтез национальных и территориальных начал. Процесс объединения субъектов Федерации будет продолжаться и дальше, базируясь на *унитарных* началах российского федерализма с тенденцией административно-территориального принципа построения государства.

4. Процесс объединения подразумевает следующие этапы: инициатива образования нового субъекта, исходящая от заинтересованных субъектов России; проведение референдума в заинтересованных субъектах РФ; принятие Федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта; переходный период объединенного субъекта.

5. Статус субъекта Федерации определяется совокупностью таких элементов, как официальное наименование субъекта РФ, официальные языки, символика, территория, органы субъекта, предметы ведения и полномочия, правовые акты субъекта Федерации, конституционно-правовая ответственность субъекта РФ.

6. Обоснование необходимости урегулирования института судопроизводства во вновь созданных субъектах и принятия федерального конституци-

онного закона, определяющего порядок создания и упразднения судов при объединении субъектов; а также совершенствования правового статуса субъекта Федерации, которое предполагает принятие специального Федерального закона «О статусе субъекта Российской Федерации», поскольку данный аспект требует более конкретного правового регулирования.

7. Анализ Конституции и федерального законодательства об укрупнении субъектов Федерации дает основание полагать, что база для дальнейших преобразований субъектного состава Федерации существует, однако требует дальнейшего совершенствования, разработки, детализации, так как укрупненные субъекты Федерации обладают всеми признаками, присущими типу данных субъектов, поскольку эти признаки указаны в Конституции РФ и в Уставе нового субъекта (например: Устав Пермского края).

8. В условиях сохранения актуальности проблемы укрупнения субъектов Федерации важное значение имеет определение основных направлений его совершенствования. Для выработки правовых основ этого процесса необходимо создание органа, специализирующегося на выявлении динамики перспектив дальнейших преобразований на уровне Правительства РФ.

**Теоретическая значимость диссертации** заключается в том, что материалы исследования могут способствовать углублению научных исследований в области конституционного права, а также могут быть использованы при подготовке соответствующих спецкурсов для студентов юридических учебных заведений и слушателей различных форм повышения квалификации практических работников.

Выводы, содержащиеся в диссертации, могут быть приняты во внимание при дальнейшей научной разработке проблем образования новых субъектов РФ.

**Практическая значимость диссертации** определяется ее ориентацией на решение актуальных проблем современной России, возможностью применения ряда разработанных предложений по совершенствованию законодательства об укрупнении субъектов РФ на новом этапе конституционной

реформы в России. Результаты исследования важны для совершенствования конституционной модели новых субъектов Федерации.

***Апробация результатов исследования.*** Основные теоретические выводы и положения диссертации обсуждались на заседании кафедры конституционного и международного права Саратовской государственной академии права и были одобрены. Материалы диссертации и полученные выводы были апробированы при проведении семинарских занятий у студентов ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», нашли отражение в докладах соискателя на VIII Всероссийской научно-практической конференции «Институт Президента и современная государственность» (г. Саратов, 15-16 декабря 2006 г., ФГОУ ВПО «Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина»); Всероссийской научно-практической конференции «Избирательные процессы в современной России: теория и практика» (г. Саратов, ГОУ ВПО СГАП, 23-24 октября 2007 г.); Всероссийской научно-практической конференции «Законодательная и правоприменительная практика реализации избирательного законодательства в современной России» (г. Саратов, ГОУ ВПО СГАП, 23 мая 2007 г.); Всероссийской научно-практической конференции «Конституционные принципы: понятие, содержание механизм реализации» (г. Саратов, ФГОУ ВПО «Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина», 12 декабря 2007 г.).

***Структура диссертации*** обусловлена содержанием и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованных источников и литературы.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

*Во введении* обоснована актуальность темы, поставлены цели и задачи, определены объект и предмет исследования, обозначены методологические основы, эмпирическая база, показаны научная новизна, степень разработанности проблемы, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, выявлена практическая значимость работы.

*Первая глава «Федерализм как основа стабильности и территориальной целостности Российской Федерации»* содержит два параграфа, посвященных федерализму как явлению, призванному обеспечить внутреннюю целостность, стабильность, суверенитет, межнациональное согласие; а также сочетанию национальных и территориальных начал России, в зависимости от потребностей и задач государственного строительства.

*В первом параграфе «Методологические основы федерализма: российский и зарубежный опыт»* анализируются точки зрения российских и зарубежных авторов на актуальные проблемы федерализма, исследуется понятие «федерализм».

Поиском основополагающих идей гармоничного общества и принципов государственного устройства, созданием конституционных основ разделения государственной власти по вертикали занимаются сегодня самые авторитетные исследователи проблемы федерализма: Л.Ф. Болтенкова, И.М. Бусыгина, В.Т. Кабышев, Л.М. Карапетян, А.Н. Кокотов, И.А. Умнова, Б.С. Эбзеев и многие другие.

Федерализм давно занимает умы ученых, политиков, общественных деятелей в разных странах и потому представляет собой довольно «растяжимое» понятие, о чем свидетельствует множество даваемых ему определений. Федерализм – одна из самых широко распространенных в мире моделей политической организации. Федеративные системы действуют во многих странах в разных концах земного шара, а иные государства используют федеративные принципы для децентрализации своих систем управления.

В диссертации рассмотрены теоретические разработки таких авторов, как И. Блунчли, основанные на анализе федеративных преобразований в Швейцарии, Отто фон Гирке, а также американского профессора Даниэля Элейзера, указывающего, что федерализм позволяет сохранить одновременно единство и многообразие, соединяет воедино цели и средства их достижения<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>См.: Элейзер Д.Дж. Сравнительный федерализм // ПОЛИС (политические исследования). 1995. № 5. С. 107.

В теории английских мыслителей Дж. Локка и Т. Гоббса, подробно исследовавших договорной механизм отношений между государством, обществом и гражданами, обоснована высокая эффективность именно договорного государства, функционирующего на основе всесторонне разработанного законодательства.

Диссертантом отмечена роль Ш.Л. Монтескье, поскольку ему удалось определить существенную линию федерализма – необходимость глубокого интереса стран к договорному объединению, возможность реализации через договорное государство жизненно важных проблем, объединяющих субъекты.

В диссертации отмечается, что сам термин «федерализм» появился лишь в XVIII веке в связи с созывом в Филадельфии в 1787 г. Конвента, предоставившего миру первую модель современного федеративного государства. Автор имеет в виду съезд в Филадельфии (штат Пенсильвания) в 1787 г., на котором присутствовали 55 делегатов от разных штатов. Задачей съезда было создание Конституции США. Факт ее принятия доказал, что проблема мирного сосуществования соседствующих независимых государств не решалась автоматически применением принципа выборности и контроля правительства представителями от народа. Лишь федеральный пакт, учреждавший надгосударственное демократическое правительство, был призван гарантировать мирное сосуществование государств на североамериканском континенте. Американцы Александр Гамильтон, Джон Джей и Джеймс Мэдисон во время борьбы за ратификацию федеративной конституции опубликовали труд «The Federalist Papers», до сих пор считающийся одним из основополагающих текстов в развитии теории федерализма.

С позиции И. Канта, «федерализм» – это средство, исключающее возможность войны, средство достижения желаемого мира.

А. Токвиль, затронув проблему федеративного устройства государства, проводит анализ государственного устройства Франции и США, и приходит к пониманию прямой связи демократии и федерализма. Токвиль выступал за разделение власти не только по горизонтали, но и по вертикали государствен-

ного управления, ратуя за федеративное устройство государства как за весьма целесообразную форму власти демократического типа. Он не дал конкретных рекомендаций, но его подход к проблеме способствовал распространению идеи такой формы федеративного устройства государства на европейском континенте, как обеспечение в стране широко понимаемой демократии.

Идеи федерализма не были чужды и политической мысли России и были представлены, как обоснование двух противоположных тенденций:

1) дезинтеграционной, выразителями которой были и русский анархизм, и украинофильство, и польский автономизм, и грузинские социалисты федералисты (и дашнаки в Армении);

2) интеграционной, выражением которой была идея панславистского федерализма как общеславянского политического единства, объединения в единое федеративное государство всех славянских народов<sup>1</sup>.

План федеративного устройства России был достаточно подробно разработан Н.М. Муравьевым в его двух проектах конституции<sup>2</sup>. Федеральное или союзное правление разрешило бы, по его мнению, все противоречия между проживающими на территории страны народами<sup>3</sup>.

Известный историк Н.И. Костомаров писал: «Вся история Руси удельного уклада есть постепенное развитие федеративного начала, но вместе с тем и борьба его с началом единодержавия»<sup>4</sup>.

История современных федеративных государств учит, что мировой опыт выявил следующие разновидности федерализма: «гегемонический», «классический», «американский дуалистический», «монархический», «республиканский», «кооперативный», «бюджетный», «исполнительный» и т.п. В то же время наименования «американский федерализм», «канадский федерализм», «российский федерализм» и т.п. означают не существование разных

<sup>1</sup> См.: *Карпетян Л.М.*, Федеративное устройство Российского государства. М., 2001. С. 9.

<sup>2</sup> См.: *Якушкин В.* Государственная власть и проект государственной реформы в России. СПб., 1906.

<sup>3</sup> См.: Мемуары декабристов. СПб., 1906. С. 58-59.

<sup>4</sup> *Костомаров Н.* Мысли о федеративном начале Древней Руси // Отечественные записки. 1861. Кн. 2. С. 53-54.

моделей федерализма, а указание на то, что в этих странах государство является федеративным.

Аргументируется целесообразность эффективности, а, следовательно, нужности федерализма путем сравнительного анализа германского и российского федерализма.

Автор считает, что политическую жизнь обоих государств определяет не только федерация как инструмент центральной власти, но и ее субъекты. Обстоятельный анализ исторического прошлого, федералистских и централистских традиций обеих стран позволяет сделать некоторые обобщающие выводы. К России не применим ни германский, ни какой-то другой исторический опыт строительства федеративных отношений. Принципиальное значение имеет тот факт, что Германия и Россия в настоящее время представляют собой два противоположных типа государственного республиканского устройства. Одна — парламентская республика, другая — президентская республика, и не просто президентская, а со сверхполномочиями главы государства.

Во всем мире накоплен значительный опыт создания федераций, однако подходить к переносу этого опыта на российскую почву следует с учетом особенностей нашего государства, которые накладывают свой уникальный отпечаток на пути, формы и методы строительства и развития федеративных отношений и даже на само толкование понятия «федерализм». Федерализм как принцип организации государственной власти, как форма государственного устройства ни в одной стране мира не оставался чем-то неизменным, раз и навсегда данным. Однако специфика видов и форм федерализма, существующих на сегодняшний день, убеждает, что все они, в конечном счете, решают сложную задачу — как добиться эффективного сочетания единого управления государством с высоким самоуправлением его частей, как построить эффективную и справедливую систему соучастия во власти на государственном и региональных уровнях.

Таким образом, все богатство зарубежного опыта построения федераций еще не выявляет его общемирового стандарта. Каждое государство уникально в своих поисках федеративных решений, использующих исторически сложившиеся традиции и подходы к формулированию понятия «федерализм».

Суммируя основные положения методологических подходов к основам федерализма сквозь призму мировых тенденций, диссертант делает следующие выводы.

Особенность российского федерализма заключается в том, что он носит унитарный характер, который, по мнению автора, не противоречит самой идее федерализма.

Проблемы федерализма активно разрабатываются современными государствоведами, так как в мире еще не создано абсолютно совершенной модели государственного устройства.

Выбор государствами федеративной формы служит обеспечению внутренней целостности, стабильности, суверенности, согласию между народами и миру.

Федерализм как принцип обустройства используется не только во внутригосударственных отношениях, но и выступает как средство совершенствования отношений между негосударственными структурами, способствуя объединению территорий и народов.

Основные тенденции федерализма следующие: демократизация федеративных отношений; возрастание государственной власти пропорционально увеличению объема ее функций и полномочий, развитие самоуправления субъектов.

В современном мире утвердились организационные формы межгосударственного общения, которые в качестве надгосударственных органов продолжают функциональную деятельность внутригосударственных (Организация Объединенных Наций, Европейский Суд по правам человека и многие другие), что позволяет решать проблемы экологической и технологической безопасности, бороться с международным терроризмом.



В этих условиях возрастает роль совершенствования и обобщения как международного, так и российского опыта и уточнения законодательств, обеспечивающих эффективную государственность на основе федерализма.

При формулировании конституционной модели государственного устройства для конкретных государств необходимо учитывать политическую обстановку, особенности экономического развития, правосознание федеральных властей и властей субъектов, систему общественных институтов в стране и всемерно развивать формы местного самоуправления, проводить национальную политику, способствующую выравниванию благосостояния прав и свобод всех граждан страны независимо от пола, цвета кожи, вероисповедания, языка, культуры.

*Во втором параграфе «Национальные и территориальные начала в организации Российского государства (историко-юридический аспект)»* рассматриваются национальные и территориальные начала российской государственной политики, которые имеют свои давние исторические корни – политические, экономические, национальные и др. В России было проведено несколько крупных реформ административного деления и территориального управления, которые диктовались потребностями и задачами государственного строительства на разных этапах. В то же время определенные цели происходящих реформ (укрепление государства, прежде всего) и функции управления (наблюдение за использованием законов, сбор налогов и т.д.) оставались постоянными.

Автор анализирует эпоху правления Петра I, в которую Россия пережила 16 крупных административных реформ, не считая корректировки и изменения границ в промежутках между ними, и каждая из них преследовала свои цели. Автор в историко-юридическом аспекте рассматривает территориальное деление Российского государства, начиная с XVII в.; объясняет происхождение понятий «губернатор» и «губерния»; анализирует процессы реформирования губерний (разделение, слияние и т.д.), присоединения закавказских территорий.

Отмечается важность реформы государственного управления при Екатерине II, которая осуществила значительную децентрализацию власти. 7 ноября 1775 г. было принято «Учреждение для управления губернией Всероссийской империи»<sup>1</sup>. В результате проведения губернской реформы 1775 г. вместо 23 губерний было создано 40, а затем (за счет новых территорий) — 51. Губернии по 2–3 объединялись в наместничества (их насчитывалось 13) и делились на округа или уезды. Вводя свое «Учреждение для управления губернией Всероссийской империи», императрица не без основания полагала, что «целое только тогда может быть хорошо, когда части его находятся в устроении». По этой причине на губернии обращалось такое внимание, каким они почти никогда не пользовались ни до, ни после Екатерины II<sup>2</sup>.

В последующие годы реформы продолжались. Так, по состоянию на 1914 г., в границах России было 38 самостоятельных единиц административно-территориального деления, в том числе 32 самостоятельные губернии, 3 генерал-губернаторства (с тремя губерниями и шестью областями), частично 1 генерал-губернаторство (с областью), частично 1 наместничество (с одной губернией и тремя областями) и 1 самостоятельная область; всего насчитывалось 47 губерний и областей.

Отмечается, что в организации государства превалировал территориальный принцип построения с известными элементами автономии, поскольку административно-территориальное устройство Российской империи изначально создавалось без учета национального состава.

Автор рассматривает устройство России через конституции и другие нормативные акты, начиная с Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, провозглашавшей страну Российской Советской Социалистической Федеративной Республикой (РСФСР) 1918 г.

---

<sup>1</sup> См.: Орлов. А.С., Георгиев А.В., Георгиева Н.Г., Сивохина Т.А. История России с древнейших времен до наших дней. М., 1997. С.181.

<sup>2</sup> См.: Блинов И. Губернаторы. Историко-юридический очерк. СПб. 1905. С. 146.

По мнению автора, наиболее приемлемой, позволяющей выработать оптимальную модель федерализма для Российской Федерации, следует признать точку зрения таких ученых-конституционалистов, как Б.С. Эбзеев, В.И. Радченко, И.А. Умнова, которые отстаивают уникальность российского федерализма, полагая, что в его основу положены как национальный, так и территориальный принципы, что является отражением полиэтничности национального состава России, самобытности ее исторического развития, особенностей строительства российской государственности<sup>1</sup>. Это, по мнению указанных авторов, существенно отличает Россию от большинства иных федераций; однако не следует оправдывать попытки преобразования отечественной государственности по иным образцам, которые представляются иными политиками как «правильные федерации». К этому можно добавить, что в России понятие «федерализма» как раздробление единой суверенной власти должно быть, безусловно, осуждено.

Вышеизложенное позволило автору сформулировать следующие выводы:

Россия, на огромной территории которой традиционно проживают люди разных национальностей, исторически при определении своего государственного устройства должна была и не могла не учитывать национальные моменты.

Формирование Российского государства происходило с учетом многих признаков на основе комплексно-территориального подхода, который должен был обеспечить единство и территориальную целостность многонационального государства.

Российский федерализм (как имперский, так и советский, хотя и декларировавший право наций на самоопределение) тяготел к принципу централизации как основе государственной власти.

Центральная власть в России, допуская создание отдельных образова-

---

<sup>1</sup> См.: Эбзеев Б.С. Российский федерализм: историческое развитие и современность// Россия и ее субъекты. Право и политика. 2000. № 1. С. 8.

ний в виде земель, губерний, волостей, а в дальнейшем – в Советской России – даже республик с декларируемыми правами, осуществляла, тем не менее, жесткое руководство как вопросами, относящимися к ведению нации в целом (границы, ведение войн, финансы, дипломатия), так и связанные с теми сферами, которые могли управляться на уровне частей федеративного государства (а именно: местные бюджеты, культура, язык, здоровье и благосостояние людей их вероисповедание и др.).

Такая политика государства, а также «управляемость» из центра общественными институтами страны (профсоюзы, различные общественные организации), неравномерное развитие регионов и другие факторы не могли не привести к сепаратистским настроениям в республиках. Многие элиты автономных республик не видели своего будущего в объединении на началах демократического единства. Таким образом, на территории России в 90-е гг. XX в. появилось необычайно сложное государственно-территориальное устройство.

*Вторая глава «Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации (1917-2004)»* включает два параграфа и посвящена историко-юридическому анализу становления субъектов России с 1917 по 2004г. Автором выбран отрезок времени именно до 2004 г., поскольку с этой даты в Российской Федерации начался процесс укрупнения субъектов Федерации.

*Первый параграф «Становление и особенности развития субъектов Российской Федерации (1917-1992)»* посвящен рассмотрению дискуссии вокруг проблем федеративного устройства Российской Федерации, а также о национальной и территориальных моделях государственного устройства, об особенностях статуса отдельных субъектов РФ.

Федеративное устройство России было определено только с принятием 10 июля 1918 г. первой Конституции РСФСР. Согласно ст. 11 Конституции РСФСР «Советы областей, отличающихся особым бытом и национальным составом, могут объединяться в автономные областные союзы, во главе которых, как и во главе всяких могущих быть образованными областных объединений

вообще, стоят областные съезды Советов и их исполнительные органы. Эти автономные областные союзы входят на началах федерации в РСФСР». Конституция 1918 г. спешила закрепить завоевания Октябрьской революции и выступала юридической базой законодательства в сфере федеративных отношений, а именно, на ее основе развивалось законодательство в последующие годы.

Согласно ст. 11 Конституции была определена возможность создания областных союзов в составе РСФСР, в том числе союзов областей, отличающихся особым бытом и неоднородным национальным составом. Последние должны были входить в состав РСФСР на началах автономии («автономные областные союзы»).

Под автономными областными союзами, входящими в РСФСР на началах федерации (ст. 11), в это время понималось такое образование, как автономные советские республики, которые как национально-государственные единицы следовало отличать от иных областных объединений, представлявших собой лишь административно-территориальные единицы без определенной национальной специфики.

В феврале 1920 г. ВЦИК принял Постановление об образовании специальной комиссии по разработке вопросов федерального устройства РСФСР<sup>1</sup>. Она обладала компетенцией устанавливать конструктивные отношения между входящими в РСФСР частями.

Данное Постановление не только констатировало, закрепляло федеративное устройство РСФСР, но и впервые поставило вопрос о распределении функций, полномочий между центральной федеральной властью и органами власти, образовавшимися на местах уже после принятия Конституции РСФСР 1918 г.

Применение различных моделей подтвердило целесообразность и гибкость общей формы государственного союза.

---

<sup>1</sup> См.: Конституция (Основной Закон) РСФСР. М., 1918. С. 54.

С образованием Госплана в марте 1921 г. районирование РСФСР было основано на целесообразности объединения экономически однородных административно-территориальных частей РСФСР.

Постановление ВЦИК от 28 июня 1928 г. «Об условиях вхождения автономных советских социалистических республик в состав районированных краевых (областных) объединений»<sup>1</sup> дало толчок дальнейшему развитию конституционных положений, касающихся правомочий автономных республик в лице высших органов государственной власти.

Так, на протяжении всего существования Советского государства происходили поиски наиболее целесообразных форм национального устройства малых народов.

В 30-е годы на территории страны имелось уже 53 формы национально-государственного устройства различных наций и народностей. Из них: 15 союзных республик, 20 автономных республик, 8 автономных областей и 10 национальных округов.

Федерализация проводилась строго «сверху», однако стихийные процессы «снизу» жестко подавлялись.

Таким образом, национально-территориальная форма Российской Федерации в основном сформировалась к 1930 г. В дальнейшем следовали периоды существенных изменений лишь в составе Советской Федерации: увеличение количества ее субъектов путем выделения, создание административно-территориального, национально-территориального и национально-государственных единиц единого государства, однако качественных изменений в создании сбалансированной схемы взаимоотношений центра и регионов не происходило.

Важным этапом в развитии советского типа федерализма явилось принятие Конституций СССР (1936 г.) и РСФСР (1937 г.). В течение первых десяти лет после принятия Конституции СССР 1936 г. количество административных областей и краев увеличилось более чем в три с половиной раза.

---

<sup>1</sup> См.: СУ РСФСР. 1928. № 79. Ст. 544.

Необходимо отметить, что в период с 1962 по 1964 г. активно готовился проект новой Конституции СССР, в которой взамен существовавшего административно-территориального деления предлагалось сформировать республики по экономическим районам, разделив Советский Союз на 9–10 таких районов: Дальневосточный, Западно-Сибирский, Уральский, Среднеазиатский, Закавказский, Приволжский, Прибалтийский, Центральный, Северный. Однако в тот период данная идея, хотя и не была поддержана, но не была и забыта, получив достойное продолжение при создании федеральных округов уже в Российской Федерации.

В конце 1991 г. распался СССР. Одной из причин распада, по мнению диссертанта, явилась именно нерешенность вопроса о статусе союзных республик. В то же время распад СССР позволил России в качестве самостоятельного государства перейти к следующему историческому этапу — подписанию Федеративного договора. Это позволило конституционно оформить новое федеративное устройство Российской Федерации, при котором ее субъектами были провозглашены как республики в составе Российской Федерации (т.е. государства), так и национально-государственные (национально-территориальные) образования — автономная область, автономные округа, иные территориальные образования — края, области, города федерального значения.

Диссертант полагает, что значение законодательных актов 1917–1992 гг. состоит в том, что они создали условия и базу для дальнейшего совершенствования и развития субъектов РФ и Федерации в целом, что позволяет в настоящее время, в условиях становления демократических основ российского государства, совершенствовать вертикаль власти, подходы к разграничению компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами, формировать научно обоснованную, эффективную национальную политику, учитывающую культурные, этнические, конфессиональные, региональные и другие проблемы.

*Во втором параграфе «Федеральные округа в механизме укрепления территориальной целостности и единства Российской Федерации» рассмотрены принципы формирования структурных единиц на территории России.*

Тысячелетний исторический путь России свидетельствует о том, что основополагающая идея управления огромным государством, расположенном на обширном пространстве, заключалась в удержании территорий, заселенных различными этническими единицами и сохранении целостности уникального сообщества народов.

В Постановлении ВЦИК от 31 декабря 1918 г. «Об областных объединениях» сказано, что «впредь до коренного пересмотра административного деления Советской Республики сохраняются уездные, губернские и областные центры»<sup>1</sup>. Этим же Постановлением были учреждены областные объединения, состоящие из губерний. Территориальные объединения (округа) возникли как временные. Этот опыт, хотя, безусловно, и кратковременной деятельности, без сомнения, изучался разработчиками программы реформирования управления в России, результатом которого стало образование семи федеральных округов, объединивших группы субъектов Федерации, что, по мнению Президента России В.В. Путина, должно было способствовать укреплению вертикали власти и сохранению целостности Российской Федерации.

Автор поддерживает точку зрения С.И. Некрасова, поскольку модель федеральных округов как специальных единиц Российской Федерации существует наряду с системой административно-территориального деления, носит временный характер<sup>2</sup>.

А также отмечает, что существующая модель выступает лишь как основа, которая в дальнейшем будет совершенствоваться, и позволит решить задачи эффективного федеративного устройства Российской Федерации.

В диссертации обосновывается мнение автора о том, что именно в форме федеральных округов возможна последующая замена существующего фе-

<sup>1</sup> История советских конституций. 1917-1956. М., 1957. С.175.

<sup>2</sup> См.: Некрасов С.И. Федеральные округа – новое звено в вертикали российской власти // Журнал российского права. 2001. № 11.



деративного устройства с наличием национально-территориальных единиц на административно-территориальные. Таким образом, федеральные округа будут характеризоваться равноправием по отношению к аналогичным федеральным округам и отсутствием принципа национальности в основании деления. Если Российское государство ориентировано на формирование гражданского общества, то наличие этнических особенностей народа, проживающего на территории того или иного субъекта, не может служить основанием для наделения его более широким объемом прав. И в этом диссертант соглашается с уважаемыми учеными<sup>1</sup>.

В настоящее время уход от национально-территориальных основ деления в устройстве Российской Федерации по ряду причин крайне затруднителен, однако у такой многонациональной, многоконфессиональной страны, как Россия, вряд ли есть иной путь.

Таким образом, анализ проблемы укрепления территориальной целостности и единства Российской Федерации с помощью создания федеральных округов в России позволил автору сформулировать следующие выводы.

Основываясь на этом постулате, считаем, что руководство страны, ученые, специализирующиеся в разных отраслях права, политики, пристально изучая современную ситуацию, ход административной реформы, ждут позитивных результатов от деятельности федеральных округов, которая должна способствовать развитию демократического правового государства, адекватного нашему времени и целям, формированию государственного аппарата, эффективного и компактного.

Постепенно идет реформирование структуры всех ветвей власти Российской Федерации. Этот процесс должен сократить чрезмерно большое количество субъектов федеративных отношений и существенно повысить их статус, усовершенствовать механизм управления, способствовать развитию

---

<sup>1</sup> См.: Александров В.М., Семенов А.В. Состояние и перспективы развития федеральных округов в Российской Федерации // Правоведение 2002 № 3. С. 85–95.

инфраструктуры в регионе, выравниванию экономических возможностей и жизнеобеспечения населения, сделать Федерацию симметричной.

Внутри федеральных округов достаточно эффективно может осуществляться контроль за поддержанием единства правового, судебного, экономического и политического пространства Российской Федерации, что является основой стабильности государства.

Создание семи федеральных округов Российской Федерации — это не только укрепление вертикали власти, повышение ее эффективности и действенности, но, прежде всего, еще один шаг, направленный на сохранение территориальной целостности и государственного единства Российской Федерации, возможно, и будущего территориального устройства государства.

*Третья глава «Конституционные основы субъектного состава Российской Федерации»* включает два параграфа и посвящена истории развития Пермского края со времен Емельяна Пугачева и до наших дней, анализу правовых основ образования и становления нового субъекта Федерации и его полномочиям. Автор останавливается именно на Пермском крае, поскольку это первый в истории России укрупненный субъект Федерации.

*В первом параграфе «Конституционно-правовые основы образования и становления нового субъекта Российской Федерации»* обосновывается постулат, в соответствии с которым именно Конституция 1993 г. выступает сегодня основой, регулятором общественных отношений в решении стоящих перед страной задач, среди которых одной из серьезнейших и неоднозначных выступает проблема совершенствования субъектного состава Российской Федерации.

Территориальная организация Российской Федерации также требует реформирования, так как достаточно сложно управлять, контролировать множеством разнородных субъектов РФ. Автор отстаивает необходимость разработки принципов укрупнения субъектов РФ, конечной целью данного процесса должно стать выравнивание конституционно-правового статуса

субъектов Федерации и уменьшение количества субъектов Федерации до порога эффективного управления сложной системой.

Действующий Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6–ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» говорит лишь об одной форме образования нового субъекта РФ – об объединении двух и более граничащих между собой субъектов РФ.

Таким образом, существуют определенные проблемы и перспективы дальнейшего совершенствования структуры Российской Федерации и их решение должно быть основано как на соответствующем федеральном конституционном законе, так и на учете сложившихся политических, экономических, социальных и иных условий развития регионов.

Известно, что изменение статуса субъекта – это установленный федеральным законодательством ряд последовательно сменяющих друг друга этапов, направленных на пересмотр элементов, составляющих статус субъекта РФ: перемена организационно-правовой формы субъектов РФ, а также территориальные и иные изменения.

Преобразование весьма громоздкой по количеству составных частей Федерации в более компактную малочисленную структуру рассматривается законодателем в качестве важнейшей задачи по укреплению российской государственности.

В результате проведенных исследований и экспертиз выявлено, что целый ряд автономных округов, отличающихся слабой экономической и социальной базой, способны значительно выиграть в своем развитии в случае полного объединения с краями, областями, в состав которых они входят. На реализацию такой задачи нацелены, в частности: с 1 января 2007 г. – Красноярский край (Красноярский край, Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО и Эвенкийский АО); с 1 июля 2007 г. – Камчатский край (Камчатская область и Корякский АО); с 1 января 2008 г. – Иркутская область (Иркутская область и

Усть-Ордынский Бурятский АО); с 1 марта 2008 г. – Забайкальский край (Читинская область и Агинский Бурятский АО).

Вышеизложенное позволило автору сформулировать некоторые выводы.

Конституция РФ и только Конституция является юридической базой для принятия Федеральных конституционных и федеральных законов, определяющих правовую политику в этой области. Конституционный Суд РФ на её основе формулирует свои правовые позиции по субъектному составу РФ, являющиеся обязательными при процедуре образования нового субъекта Федерации.

Федеральное Собрание РФ законодательно регулирует разграничение полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектами, а также их взаимодействие. В связи с укрупнением субъектов РФ перед Федеральным Собранием РФ стоит задача строить свою деятельность на основе Концепции правового обеспечения развития федеративных отношений, а также активно разрабатывать и совершенствовать Концепцию разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления по общим вопросам организации органов государственной власти и местного самоуправления новых субъектов Федерации.

Процедура организации и укрупнения новых субъектов Федерации заложена и базируется на нормах Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. №6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» и Федерального закона «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа», которые, несомненно, являются правовым стандартом и принципом, на основе которых должно базироваться дальнейшее становление субъектов РФ.

Основополагающие цели объединения субъектов — выравнивание социально-экономического развития субъектов Федерации, соблюдение прав и свобод человека и гражданина, а также учет сложившихся исторических,

хозяйственных и культурных связей субъектов РФ и их социально-экономических возможностей.

Первый опыт укрупнения показывает, что для выработки правовых основ этого процесса необходимо создание органа, специализирующегося на выявлении динамики перспектив дальнейших преобразований, на уровне Правительства РФ. Такой орган должен будет проводить работу по обобщению опыта первого и последующих укрупнений субъектов Федерации, вырабатывать основные направления данного процесса в субъектах Федерации. Обобщение опыта и выявление преимуществ процесса укрупнения субъектов РФ позволят в будущем избежать ошибок, способных нарушить государственное единство и территориальную целостность страны. Эти вопросы находятся в ведении Министерства регионального развития РФ, возглавляемого В. Яковлевым, которое изучает ситуацию в указанной сфере для подготовки с учетом негативных последствий в процессе укрупнения субъектов Федерации соответствующих рекомендаций. Необходимо также принятие специального Федерального закона «О статусе субъекта Российской Федерации», поскольку данный аспект требует более конкретного правового регулирования.

Национальный фактор не должен подменять территориальный, так как в основе процесса объединения субъектов Российского государства лежит именно синтез национальных и территориальных начал. Процесс объединения субъектов Федерации будет продолжаться, базируясь на унитарных началах российского федерализма, с тенденцией к тому, что в будущем должен превалировать административно-территориальный принцип построения Российского государства.

О назревшей необходимости слияния субъектов РФ свидетельствуют не только активные дискуссии ученых-конституционалистов, но и логика развития современного государства.

*Во втором параграфе «Конституционно-правовое регулирование полномочий нового субъекта Российской Федерации (на примере Пермского края)» диссертантом анализируются изменения системы административно-*

территориального деления России как до 1917 г., так и в советское время, которые непременно затрагивали Прикамье.

Впервые серьезные изменения в административно-территориальном делении Российской империи были предприняты Екатериной II.

Реформа началась еще до окончательного подавления крестьянских волнений, следствием ее стало открытие в 1781 г. Пермского наместничества, состоявшего из двух областей: Пермской и Екатеринбургской<sup>1</sup>.

В последующие годы реформирование продолжилось: так, 3 октября 1938 г. был принят Указ Верховного Совета СССР «О разделении Свердловской области РСФСР на Пермскую и Свердловскую области»<sup>2</sup>. В состав Пермской области вошли 12 городов, в том числе: Пермь, Березники, Лысьва, Кизел, Чусовой, 32 района, образованный 26 февраля 1925 г. Коми-Пермяцкий национальный округ и 24 рабочих поселка.

Важно отметить, что целью современного объединения субъектов Федерации с позиции самих субъектов является не столько оптимизация субъектного состава Российской Федерации, сколько возможность улучшить социально-экономическое положение региона, повысить уровень жизни его населения.

Принципами объединения выступают: конституционность, приоритет прав человека и гражданина, законность, добровольность, федерализм, обеспечение культурной самобытности народов.

Объединение двух граничащих между собой субъектов Федерации стало важной вехой в жизни страны и Прикамья, первым в истории Российской Федерации опытом по созданию субъекта, в котором объединились экономика и социальная сфера двух регионов – Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа. За сравнительно короткое время в крае уже сделано многое: начат ремонт школ, строительство новых больниц, дорог, восстанавливаются крупные сельхозпредприятия, опережающими тем-

---

<sup>1</sup> См.: Советский энциклопедический словарь. 2-е изд. М., 1982. С. 988.

<sup>2</sup> См.: СССР. Административно-территориальное деление союзных республик: Справочник / Президиум Верховного Совета СССР. М., 1965. С. 150.

пами повышается заработная плата бюджетникам, поднимается промышленность.

Устав Пермского края принят 19 апреля 2007 г. на основе норм Федерального конституционного закона от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого округа», однако не только участники процесса, но и ученые-конституционалисты считают, что основная работа еще предстоит. Первый Устав объединенного субъекта Федерации, имел несколько стадий разработки.

Соответствующий процесс инициирован и продолжен в других субъектах Российской Федерации. Диссертант проанализировал механизм образования новых субъектов в целом и регулирование их полномочий, и сделал, в частности, следующие выводы:

1. В последние годы в России активно набирает силу процесс укрупнения субъектов Федерации, подкрепляемый развитием законодательства этого института, о чем свидетельствует принятие Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. №6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»<sup>1</sup> и Федерального конституционного закона от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа»<sup>2</sup>, а также инициатива других субъектов Федерации о продолжении процесса образования укрупненных субъектов – Красноярского края, Камчатского края, Иркутской области, Забайкальского края.

2. Сформулированы цели создания укрупненных субъектов Федерации, разработаны принципы объединения, разграничены предметы ведения федерального центра и вновь образованного субъекта – Пермского края, определен его статус.

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2001. № 52 (ч.1). Ст. 4916.

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 2004. N 13. Ст. 1110.

3. Совершенствуется Устав Пермского края, который призван определять экономические основы жизнедеятельности, систему органов государственной власти, а также полномочия Пермского края во взаимоотношениях с другими субъектами, так как именно здесь кроются негативные моменты, над решением которых законодателям следует основательно подумать. Так, необходимо решить следующие вопросы:

1) как будут строиться отношения органов власти Пермского края, например, с органами власти республик, поименованных в Конституции РФ как государства и имеющих значительно больше полномочий, чем вновь образованный субъект Федерации (например, между президентом Республики Татарстан и губернатором Пермского края и т.д.);

2) как согласуются понятия «суверенитет», «равные права», задекларированные в Конституции РФ, различных образований в условиях неурегулированности многих аспектов процесса объединения различных по статусу субъектов (например, Республика Башкортостан имеет Конституцию, а Пермский край – Устав); ведь Устав это скорее свод правил, регламент, регулировавший определенные виды деятельности, а также различие в порядке их принятия.

Указанные и другие, еще не урегулированные до конца вопросы, такие, как гражданство (например, в Башкортостане закреплено, что «Республика Башкортостан имеет свое гражданство. Все граждане РБ являются одновременно гражданами РФ. Гражданство РФ и гражданство РБ является единым») или государственный язык (Общественное Движение «Коми-Пермяцкий народ» ст. 34 ч. 2 Проекта Устава предложило изложить в следующей редакции: «Коми-пермяки, пользуясь данным им конституционным правом, могут использовать коми-пермяцкий язык в официальных сферах общения на территории Пермского края и на территории Российской Федерации». В ст. 42 Устава Пермского края «В официальных сферах общения на территории Коми-Пермяцкого округа наряду с русским может использоваться коми-пермяцкий язык»), под которым понимается язык законодательства, су-



допроизводства, делопроизводства и деятельность органов государственной и местной власти, требуют дальнейшей проработки в статьях Конституции РФ (ч. 2 ст. 5, ч. 2 ст. 68 и др.), а также принятия федерального конституционного закона, определяющего порядок создания и упразднения судов при объединении субъектов.

В *заключении* диссертант подводит основные итоги исследования, раскрывает его практическую значимость, формулирует теоретические выводы, конкретизирует собственную позицию по рассматриваемым проблемам.

***Основные положения диссертации*** содержатся в следующих публикациях диссертанта:

*I. Статьи в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК, и в материалах международных научно-практических конференций:*

1. Углова О.А. Конституционно-правовые особенности развития субъектов Российской Федерации с 1917 по 1992 гг. (историко-юридический аспект) // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006. № 6 (52) (0,5 п.л.).

2. Углова О.А. Федеральные округа в механизме укрепления территориальной целостности и единства Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2007. № 1(53) (0,7 п.л.).

*II. Статьи в других изданиях:*

3. Углова О.А. Образование нового субъекта Российской Федерации: правовая политика и конституционные основы // Правовая политика и правовая жизнь. М.; Саратов, 2007. № 3 (0,5 п.л.).

4. Углова О.А. Конституционно-правовое регулирование полномочий нового субъекта Российской Федерации (на примере Пермского края) // Конституционное развитие России: Межвузовский сборник научных статей /Под

ред. В.Т Кабышева. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2007. № 8 (0,5 п.л.).

5. *Углова О.А.* Президент в механизме укрепления территориальной целостности и единства Российской Федерации. Конституционные чтения: Межвузовский сборник научных трудов. Саратов: Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина, 2007. Вып. 8. (0,4 п.л.).