

А.Н. Чертков

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА РОССИИ

Аннотация. Статья посвящена исследованию конституционных основ и системы территориального устройства России, оригинально определяется соотношение и взаимосвязь компонентов и элементов системы. В ней предложен авторский взгляд на компонентный состав системы территориального устройства Российской Федерации и ее субъектов, сформулированы некоторые рекомендации по правовому регулированию основных компонентов данной системы в контексте современных вызовов суверенному государству и обеспечения прав и свобод граждан.

Ключевые слова: сравнительное правоведение, право, государство, территория, устройство, система, компоненты, элементы, законодательство, регулирование

Очевидно, что территориальное устройство государства представляет собой систему. Как известно, в самом общем виде система представляет собой упорядоченную совокупность элементов (элементарных составляющих системы) и компонентов (комплексных составляющих системы). При этом элементы системы должны быть объединены определенным интегральным признаком или качеством, что нередко называют системообразующим фактором¹. К числу элементов системы территориального устройства государства предлагается отнести территориальные единицы государства. Компонентами системы территориального устройства государства выступают различные виды или подсистемы территориального устройства государства, на что указывается в литературе. Так, Л.В. Андриченко отмечает, что территориальная организация местного самоуправления представляет собой подсистему в общей системе территориального устройства Российского государства, как и административно-территориальное устройство субъектов РФ². Наличие внутренних систем, казалось бы, позволяет говорить о территориальном устройстве как о метасистеме. Вместе с тем метасистемой видится государственное устройство в целом, включающее в себя систему территориального устройства с ее подсистемами (компонентами) и элементами.

Необходимо установить субъектно-объектные характеристики рассматриваемого явления. Субъектом (от лат. *subjectus* — лежащий в основе, от *sub* — под и *jasio* — бросаю, кладу в основание) является носитель предметно-практической деятельности и познания (ин-

дивид или социальная группа), источник активности, направленной на объект³. Отсюда ясно, что субъектом отношений в сфере территориального устройства государства выступает народ как единственный источник власти в общенациональном масштабе. В масштабах субъекта РФ, муниципального образования таким субъектом является территориальное сообщество, проживающее в границах названных универсальных территориальных единиц государства. Кроме того, человек (гражданин) как носитель прав и свобод, в том числе в сфере территориального устройства, также участвует в рассматриваемых отношениях (например, принимает участие в голосовании по территориальным вопросам). Очевидно, что человек, территориальные сообщества граждан, как и все общество, не могут быть исключены из числа субъектов рассматриваемых отношений. Более того, именно их воля должна быть основой развития территориального устройства государства, а их интересы — конечной целью такого развития.

Тем не менее, непосредственные формы решения территориальных вопросов не могут заменить деятельность органов публичной власти. Административно-территориальное устройство субъектов РФ, специальное территориальное устройство формируются и преобразуются решениями органов публичной власти. В связи с этим субъектами отношений в сфере территориального устройства государства являются органы публичной власти. Таким образом, субъектами отношений, возникающих в сфере территориального устройства РФ при их реализации посредством форм прямой демократии, выступают граждане (в ряде случаев лица без гражданства и иностранные граждане) и их сообщества (народ РФ, население субъекта РФ, муниципального образования), а в иных случаях — органы публичной власти.

Объект (от лат. *objectum* — предмет) является тем, на что направлена деятельность (деятельная способ-

¹ См., напр.: Бергаланфи Л. фон. История и статус общей теории систем // Системные исследования: ежегодник. М., 1973. С. 20-36.

² См.: Андриченко Л.В. Проблемы правового регулирования территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2008. Вып 4. С. 34.

³ См.: Философский энциклопедический словарь. М., 1989. С. 633.

ность) субъекта. Центральным объектом отношений в сфере территориального устройства, бесспорно, является территория государства. В ходе реализации данных отношений осуществляется разделение территории государства на определенные составные части, именуемые территориальными единицами, которым придается определенный правовой статус. Таким образом, рассматриваемые отношения складываются по поводу территории государства, ее разделения на составные части и определения их правового статуса.

Системный анализ территориального устройства необходимо начать с его компонентов, поскольку именно при их определении нередко происходит терминологическое смешение. Компонентами системы территориального устройства государства, как отмечалось выше, выступают различные виды или подсистемы территориального устройства государства. В литературе они нередко рассматриваются вне системных связей или даже как альтернатива самой системе территориального устройства государства.

Прежде всего речь идет о государственно-территориальном устройстве как базовом компоненте системы территориального устройства РФ. Термин «государственно-территориальное устройство» широко используется в современной государственно-правовой науке. Именно государственно-территориальное устройство РФ, выраженное в ее субъектном составе, определяет двухуровневый характер осуществления государственной власти в России и задает параметры всех иных компонентов системы территориального устройства.

В то же время при всей значимости названного компонента нельзя отождествлять его с понятием «территориальное устройство государства». Государственно-территориальное устройство выступает лишь частью территориального устройства государства. Речь идет о системе государственно-территориальных единиц государства, в частности субъектов РФ. При этом система территориального устройства России включает и иные компоненты хотя бы в силу наличия территории субъекта РФ, имеющей внутреннее устройство.

Как известно, Конституция РФ 1993 г. содержит специальную гл. III, регулиующую вопросы государственно-территориального устройства РФ, включая разделение ее территории на субъекты РФ, основы их статуса и процедуры преобразования. Разработчики отразили в наименовании данной главы Конституции («Федеративное устройство») принцип, положенный в основу территориального устройства современной России. Но очевидно, что понятия «федеративное устройство» и «государственно-территориальное устройство» не тождественны. Федеративное устройство не сводится к организации территориальных единиц регионального уровня в качестве субъектов РФ, а включает мно-

гие иные вопросы, в частности статуса и компетенции субъектов РФ, организации их органов государственной власти, системы законодательства.

Важным компонентом системы территориального устройства государства выступает его административно-территориальное устройство. Его также не следует отождествлять с самим понятием «территориальное устройство государства», как это имеет место в литературе⁴. Традиционным для российских государственно-правовой науки и практики является оперирование терминами «административно-территориальное устройство», «административное деление» в отношении территориального устройства государства (в частности, «деление территории»⁵, «деление империи»⁶). В науке и практике государственного права СССР для обозначения одной из составляющих государственного устройства также использовался термин «административно-территориальное устройство». Применительно к территориальному устройству союзных и автономных республик использовался термин «национально-государственное устройство», для иных регионов, их территориальных единиц и населенных пунктов — «административно-территориальное устройство».

В Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г. территориальному устройству были посвящены гл. 8 и 7 с названиями «Национально-государственное устройство СССР» и «Национально-государственное и административно-территориальное устройство РСФСР» соответственно. Вслед за изменениями терминологии в текстах конституций СССР и союзных республик соответствующий понятийный аппарат широко входил в научный оборот⁷. В отношении использования термина «административно-территориальное устройство» можно говорить о восстановлении преемственности в отечественной науке государственного права, когда советские исследователи все чаще обращались к трудам дореволюционных государствоведов, используя разработанные ими понятия, в частности «административно-территориальное устройство».

⁴ См.: Государственно-территориальное устройство России (экономические и правовые основы) / под ред. А.Г. Гранберга, В.В. Кистанова. М., 2003. С. 11.

⁵ См.: Алексеев А.С. Русское государственное право. М., 1892. С. 157.

⁶ См.: Грибовский В.М. Государственное устройство и управление Российской империи (из лекций по русскому государственному и административному праву). Одесса, 1912. С. 40.

⁷ См., например: Судницын Ю.Г. Национально-государственное устройство СССР. Свердловск, 1979; Рянжин В.А. Проблемы территориальной организации Советского государства. Л., 1973. С. 7.

В юридической доктрине под административно-территориальным устройством понимают «разделение территории унитарного государства или территорий субъектов федеративного государства на определенные части (области, провинции, губернии, департаменты и т.п.), в соответствии с которым строится и функционирует система местных органов государства»⁸. Указанный подход восходит к советской научной юридической школе, в которой определяли административно-территориальное устройство как «обусловленное сущностью государства научно — обоснованное разделение территории на определенные части, в соответствии с которыми построена система местных органов государственной власти и других местных государственных органов»⁹. Сегодня ведущие специалисты практически идентично определяют административно-территориальное устройство¹⁰. Как представляется, данный подход применим к термину «административно-территориальное деление», поскольку понятие «административно-территориальное устройство» включает создание, преобразование и упразднение административно-территориальных единиц.

В России, как федеративном государстве, территорию и, следовательно, территориальное устройство имеет не только Российская Федерация в целом, но и ее субъекты как государственные или государственно-подобные образования (государства). Конституционный Суд РФ указал, что в правовом смысле территория определяет, прежде всего, пределы распространения властных полномочий различного уровня и характера¹¹. Суд в своей практике использует понятие «территориальное устройство субъекта Российской Федерации»¹².

⁸ См.: Комарова В.В. Некоторые проблемы правового регулирования административно-территориального устройства (вопросы теории и практики) // Право и власть. 2002. № 2. СПС «Консультант Плюс».

⁹ См.: Советское государственное право / под ред. С.С. Кравчука. М. 1983. С. 300.

¹⁰ См., например: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 1995. С. 284; Саломаткин А.С. Административно-территориальное устройство Российской Федерации (вопросы теории и практики). М., 1995. С. 3-5; Шафир М.А. Административно-территориальное устройство Советского государства. М., 1983. С. 19.

¹¹ См.: Постановление от 14 июля 1997 г. № 12-П по делу о толковании содержащегося в ч. 4 ст. 66 Конституции РФ положения о вхождении автономного округа в состав края, области // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 5.

¹² Например, в постановлении Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике, в определении Конституционного Суда РФ от

В связи с этим понятие «территориальное устройство» в целом применимо и к характеристике субъекта РФ.

Сегодня в научной литературе нередко используется понятие «административно-территориальное устройство Российской Федерации» вместо понятия «административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации». Более того, выделяют административно-территориальные единицы федерального подчинения, к которым относят республики, края, области и города федерального значения¹³. Подчеркнем, что субъекты РФ являются государственно-территориальными единицами, составляя государственно-территориальное, а не административно-территориальное устройство России. В современной России актуально использование понятия «административно-территориальное устройство» применительно к территориальному устройству субъектов РФ. Тем более что данный подход получил широкое распространение в энциклопедической и научной литературе¹⁴, а также в законодательстве. Едва ли можно согласиться с исследователями о невозможности ее применения без дополнительных оговорок¹⁵. В субъектах РФ существует потребность и необходимость подразделять территорию каждого субъекта РФ на территориальные единицы, статус и правовая природа которых именно административно-правовые.

В свою очередь, территория каждого субъекта РФ является пространственной базой территориальной организации местного самоуправления, которое представляет собой самостоятельный уровень осуществления публичной власти. На муниципальном уровне формируются не только исполнительные, но и представительные органы власти. Население муниципального образования, равно как и население субъекта РФ, пред-

4 марта 1999 г. № 19-О по жалобе гражданина Кагирова Рафиса Агзамовича на нарушение его конституционных прав положениями частей второй и пятой ст. 25 Закона Республики Башкортостан «О местном государственном управлении в Республике Башкортостан».

¹³ См.: Государственно-территориальное устройство России (экономические и правовые основы) / под ред. А.Г. Гранберга, В.В. Кистанова. М., 2003. С. 32.

¹⁴ См.: Федерализм: Энциклопедия. М., 2000. С. 33; Калинин С.П. Административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации. Омск, 2001. С. 14; Шадрин М.А. Эволюция политико-территориального устройства России в процессе формирования и развития российской государственности (историко-правовой и теоретико-правовой аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. С. 31.

¹⁵ См.: Гончаров М.В. Конституционно-правовое регулирование территориального устройства Российской Федерации: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. С. 23.

ставляет собой территориальную общность, которая реализует свои права на участие в управлении публичными делами, в том числе посредством форм непосредственной демократии.

Территориальное устройство субъекта РФ включает в себя как административно-территориальное устройство, так и территориальную организацию местного самоуправления. Как представляется, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 6 декабря 2011 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁶ (далее Федеральный закон № 131-ФЗ) проводит различие между понятиями «административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации» и «территориальная организация местного самоуправления» по их функциональному назначению. Функциональное назначение административно-территориального устройства субъектов РФ состоит в организации деятельности органов государственной власти, а назначение территориальной организации местного самоуправления — организация самоуправления, осуществляемого непосредственно населением или через органы местного самоуправления на территориях муниципальных образований. Острые дискуссии на страницах печати и законопроектных заседаниях свидетельствуют о том, что понимание этого различия пришло не сразу. Но сегодня в Федеральном законе № 131-ФЗ достаточно четко проведено различие целевого назначения использования понятий «административно-территориальное устройство субъектов Федерации» и «территориальное устройство местного самоуправления».

В то же время можно согласиться с В.И. Васильевым, что Федеральный закон № 131-ФЗ устранился от определения соотношения административно-территориального устройства субъекта РФ и территориальной организации местного самоуправления, «передоверил» решение этой задачи законодательству об администра-

тивно-территориальном устройстве субъектов РФ¹⁷. По существу обе системы взаимосвязаны, но характер их взаимосвязанности установлен недостаточно четко.

Проблема гармонизации законодательного регулирования территориального устройства субъектов РФ состоит в том, что система территориальной организации местного самоуправления главным образом урегулирована Федеральным законом № 131-ФЗ, а административно-территориальное устройство субъектов РФ регулируется региональным законодательством, зачастую недостаточно учитывая нормы названного Федерального закона. Формально субъекты РФ не всегда связаны нормами Федерального закона № 131-ФЗ, поскольку данный Закон и региональные законы об административно-территориальном устройстве имеют неодинаковый предмет регулирования. Так, в законах ряда субъектов РФ указывается, что он не регламентирует вопросов создания, реорганизации, организации работы, осуществления полномочий и вообще деятельности органов местного самоуправления по управлению территориями муниципальных образований, а также изменения границ муниципальных образований. Лишь в некоторых субъектах РФ (например, в Саратовской области) сделаны попытки соотнести обе системы территориального устройства субъекта РФ, установив, что «административно-территориальная единица — часть территории области в фиксированных границах, включающая определенное географическое пространство с соответствующими населенными пунктами, где действуют органы государственной власти, органы местного самоуправления»¹⁸.

В исследованиях последних лет используется термин «муниципально-территориальное деление (устройство)»¹⁹. Хотелось бы выступить против введения данных терминов, их употребление не представляется оправданным. Во-первых, они не применяются в законодательстве. Во-вторых, указанные термины не вполне отражают содержание и функциональное назначение местного самоуправления. Термин «деление» означает разделение кем-то территории на составляющие. В отношении административно-территориального деления очевидно, что такое деление осуществляет государство. Но оно едва ли может осуществлять

¹⁶ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2004. № 25. Ст. 2484; № 33. Ст. 3368; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 9; 12; 17; 25; 37; № 17. Ст. 1480; № 27. Ст. 2708; № 30 (ч. 1). Ст. 3104; 3108; № 42. Ст. 4216; 2006, № 1, Ст. 17; № 6, Ст. 636; № 8, Ст. 852; № 23, Ст. 2380, № 30, Ст. 3296; № 31 (ч. 1), Ст. 3427; Ст. 3452; № 43. Ст. 4412; № 49 (ч. 1). Ст. 5088; № 50. Ст. 5279; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21; № 26. Ст. 3074; № 30. Ст. 3801; 2008. № 24. Ст. 2790; № 30 (ч. 2). Ст. 3616; № 48. Ст. 5517; № 49. Ст. 5744; № 52 (ч. 1). Ст. 6229; 6236; 2009. № 19. Ст. 2280; № 48. Ст. 5711; 5733; № 52 (ч. 1). Ст. 6441; 2010. № 15. Ст. 1736; № 19. Ст. 2291; № 31. Ст. 4160; № 31. Ст. 4206; № 40. Ст. 4969; № 45. Ст. 5751; № 49. Ст. 6411; 2011. № 1. Ст. 54; № 13. Ст. 1685; № 17, Ст. 2310; № 19. Ст. 2705; № 29. Ст. 4283; № 30 (ч. 1). Ст. 4572; 4590; 4591; 4594; № 31. Ст. 4703; № 48. Ст. 6730; № 49 (ч. 1). Ст. 7039; № 49 (ч. 5). Ст. 7070; № 50. Ст. 7353.

¹⁷ См.: Васильев В.И. Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления // Журнал Российского права. 2006. № 3. С. 5.

¹⁸ Закон Саратовской области от 3 апреля 2000 г. № 21-зсо (в ред. от 28 января 2011 г.) «Об административно-территориальном устройстве Саратовской области» // Собрание законодательства Саратовской области. 2009. № 17.

¹⁹ См.: Афонькин В.Н. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 7, 19.

муниципально-территориальное деление, коль скоро местное самоуправление формально отделено от государственной власти. Термин «устройство» означает организацию территории в некоторой системности. Именно территориальный аспект выходит на первый план. В территориальной организации местного самоуправления целевой основой выступают не территории, а сообщества граждан. Термин «территориальная организация местного самоуправления» в наибольшей степени соответствует назначению данного явления — пространственно организовать осуществление местного самоуправления территориальными сообществами граждан.

В итоге отметим, что территориальная организация местного самоуправления выступает составной частью территориального устройства России, предопределенной государственно-территориальным устройством и тесно связанной с административно-территориальным устройством. Включение территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации в состав административно-территориального устройства ее субъектов либо отождествление с ним противоречит основам конституционного строя России. В целом территориальная организация местного самоуправления представляет собой подсистему в общей системе территориального устройства России.

Ряд исследователей выделяют ведомственное территориальное устройство как способ организации территории для решения конкретных задач производственно-отраслевой деятельности, инфраструктурного развития территории либо узкоспециализированного государственного и местного управления²⁰. На первый взгляд ведомственно-территориальное устройство можно рассматривать как специфическую часть административно-территориального устройства. Ведомственно-территориальное устройство включает в себя совокупность территориальных единиц, сформированных для осуществления компетенции органов исполнительной власти. Причем они могут формироваться не только для осуществления одного направления управленческой деятельности, но и для деятельности нескольких органов по разным направлениям реализации исполнительных полномочий.

Термин «административное» органически присущ публичному праву. Сегодня, как и в дореволюционный период, он воспринимается наукой как тождественный термину «управленческое»²¹. Казалось бы, формирование ведомственных территориальных единиц, выделя-

емых в целях осуществления государственного управления по определенным направлениям, дает основание использовать термин «административно-территориальное устройство». Органы исполнительной власти осуществляют централизованное государственное управление на подведомственной территории, которая разделена на соответствующие единицы для управления общественными процессами. Более того, некоторые исследователи прямо относят ведомственное территориальное устройство к административно-территориальному устройству государства²².

Изложенный подход вызывает возражения. Прежде всего недостаточно обоснованным представляется выделение ведомственно-территориального устройства. По своей правовой природе ведомственно-территориальные единицы характеризуются как специальные. При этом далеко не все специальные территориальные единицы являются ведомственными, поскольку созданы для осуществления компетенции органов государственной власти, не входящих в систему исполнительной власти (например, судебные округа и участки). Более того, как следует из приведенного выше тезиса, такие единицы создаются не только для управленческих целей, но и для производственно-отраслевой деятельности, инфраструктурного развития территории. Объединяет специальные территориальные единицы то обстоятельство, что посредством их учреждения решаются специализированные задачи, имеющие общественное значение (например, охрана окружающей среды).

С учетом изложенного рассмотрение терминов «ведомственные» и «специальные» территориальные единицы как однопорядковых неверно. Разделение территории унитарного государства или территории субъекта федерации на административно-территориальные единицы, в пределах которых осуществляется реализация государственной власти в целом, и выделение специальных территориальных единиц для реализации полномочий отдельных видов органов государственной власти — слишком различные явления, чтобы объединять их в единое понятие «административно-территориальное устройство», пусть даже с оговоркой о его особом подвиде — «ведомственно-территориальном устройстве».

Совокупность специальных территориальных единиц нельзя сводить к ведомственно-территориальному устройству и однозначно включать в систему административно-территориального устройства. Данное утверждение верно и в отношении территориального устройства субъекта РФ. Как отмечается в литературе, «территории, создаваемые для организации деятельно-

²⁰ См.: Конституционное право субъектов РФ / под ред. Кряжкова В.А. М., 2002. С. 332.

²¹ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2000. С. 6.

²² См.: Саломаткин А.С. Указ. соч. С. 70.

сти каких-либо органов специальной компетенции (так называемые ведомственные территориальные округа) либо исключительно для решения каких-либо отдельных задач управления, в том числе ограниченных определенными временными рамками (особо охраняемые природные территории, территории, объявленные зонами радиоактивного загрязнения, стихийного бедствия и т.д.) не должны рассматриваться в качестве составляющих административно-территориального устройства субъекта РФ»²³.

Таким образом, предлагаем отнести специальные территориальные единицы, т.е. территориальные единицы России, формируемые для решения специальных задач путем осуществления полномочий органов публичной власти, к особому виду территориального устройства государства, который можно назвать «специальное территориальное устройство». Ведомственно-территориальные единицы целесообразно рассматривать как часть такого специального территориального устройства.

В итоге отметим, что территориальное устройство государства представляет собой систему отношений в сфере создания, преобразования и упразднения территориальных единиц на территории государства, определения их статуса и соотношения с государством и друг

с другом. Субъектами данных отношений выступают граждане и их территориальные сообщества (вплоть до народа государства) и органы публичной власти. Соответствующие отношения складываются по поводу территории государства, ее разделения на составные части и определения их правового статуса.

Понятие «территориальное устройство государства» является общим для всех уровней такового в государстве. Региональный уровень территориального устройства РФ определяется термином «государственно-территориальное устройство», отражающим его федеративные начала, что не ведет к отождествлению понятий «государственно-территориальное устройство» и «федеративное устройство». Территориальное устройство субъекта РФ определяется сочетанием его административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления.

Специальные территориальные единицы России, формируемые для решения специальных задач путем осуществления полномочий группы органов публичной власти в определенной сфере отношений, могут быть объединены в особый вид и компонент системы территориального устройства государства — специальное территориальное устройство.

Библиографический список:

1. Алексеев А.С. Русское государственное право. М., 1892.
2. Андриченко Л.В. Проблемы правового регулирования территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2008. Вып 4.
3. Афонькин В.Н. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
4. Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2000.
5. Берталанфи Л. фон. История и статус общей теории систем // Системные исследования: ежегодник. М., 1973.
6. Васильев В.И. Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления // Журнал Российского права. 2006. № 3.
7. Гончаров М.В. Конституционно-правовое регулирование территориального устройства Российской Федерации: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006.
8. Государственно-территориальное устройство России (экономические и правовые основы) / под ред. А.Г. Гранберга, В.В. Кистанова. М., 2003.
9. Грибовский В.М. Государственное устройство и управление Российской империи (из лекций по русскому государственному и административному праву). Одесса, 1912.
10. Калинин С.П. Административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации. Омск, 2001.
11. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 1995.
12. Комарова В.В. Некоторые проблемы правового регулирования административно-территориального устройства (вопросы теории и практики) // Право и власть. 2002. № 2.
13. Конституционное право субъектов РФ / под ред. Кряжкова В.А. М., 2002.
14. Рянжин В.А. Проблемы территориальной организации Советского государства. Л., 1973.

²³ См.: Калинин С.П. Административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации. Омск, 2001. С. 14.

15. Саломаткин А.С. Административно-территориальное устройство Российской Федерации (вопросы теории и практики). М., 1995.
16. Советское государственное право / под ред. С.С. Кравчука. М., 1983.
17. Судницын Ю.Г. Национально-государственное устройство СССР. Свердловск, 1979.
18. Федерализм: Энциклопедия. М., 2000.
19. Философский энциклопедический словарь. М., 1989.
20. Шадрин М.А. Эволюция политико-территориального устройства России в процессе формирования и развития российской государственности (историко-правовой и теоретико-правовой аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004.
21. Шафир М.А. Административно-территориальное устройство Советского государства. М., 1983.

References (transliteration):

1. Alekseev A.S. Russkoe gosudarstvennoe pravo. M., 1892.
2. Andrichenko L.V. Problemy pravovogo regulirovaniya territorial'noy organizatsii mestnogo samoupravleniya i administrativno-territorial'nogo ustroystva sub'ektov Rossiyskoy Federatsii // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. 2008. Vyp 4.
3. Afon'kin V.N. Administrativno-territorial'noe ustroystvo sub'ektov Rossiyskoy Federatsii: dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2006.
4. Bakhrakh D.N. Administrativnoe pravo Rossii. M., 2000.
5. Bertalanfi L. fon. Istoriya i status obshchey teorii sistem // Sistemnye issledovaniya: ezhegodnik. M., 1973.
6. Vasil'ev V.I. Administrativno-territorial'noe ustroystvo regiona i territorial'noe ustroystvo mestnogo samoupravleniya // Zhurnal Rossiyskogo prava. 2006. № 3.
7. Goncharov M.V. Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie territorial'nogo ustroystva Rossiyskoy Federatsii: voprosy teorii i praktiki: Diss. na soiskanie uch. stepeni kand. jurid. nauk. Ekaterinburg, 2006.
8. Gosudarstvenno-territorial'noe ustroystvo Rossii (ekonomicheskie i pravovye osnovy) / pod red. A.G. Granberga, V.V. Kistanova. M., 2003.
9. Gribovskiy V.M. Gosudarstvennoe ustroystvo i upravlenie Rossiyskoy imperii (iz lektsiy po russkomu gosudarstvennomu i administrativnomu pravu). Odessa, 1912.
10. Kalinin S.P. Administrativno-territorial'noe ustroystvo sub'ekta Rossiyskoy Federatsii. Omsk, 2001.
11. Kozlova E.I., Kutafin O.E. Konstitutsionnoe pravo Rossii. M., 1995.
12. Komarova V.V. Nekotorye problemy pravovogo regulirovaniya administrativno-territorial'nogo ustroystva (voprosy teorii i praktiki) // Pravo i vlast'. 2002. № 2.
13. Konstitutsionnoe pravo sub'ektov Rossiyskoy Federatsii / pod red. Kryazhkova V.A. M., 2002.
14. Ryanzhin V.A. Problemy territorial'noy organizatsii Sovetskogo gosudarstva. L., 1973.
15. Salomatkin A.S. Administrativno-territorial'noe ustroystvo Rossiyskoy Federatsii (voprosy teorii i praktiki). M., 1995.
16. Sovetskoe gosudarstvennoe pravo / pod red. S.S. Kravchuka. M., 1983.
17. Sudnitsyn Yu.G. Natsional'no-gosudarstvennoe ustroystvo SSSR. Sverdlovsk, 1979.
18. Federalizm: Entsiklopediya. M., 2000.
19. Filosofskiy entsiklopedicheskiy slovar'. M., 1989.
20. Shadrin M.A. Evolyutsiya politiko-territorial'nogo ustroystva Rossii v protsesse formirovaniya i razvitiya rossiyskoy gosudarstvennosti (istoriko-pravovoy i teoretiko-pravovoy aspekty): dis... kand. jurid. nauk. SPb., 2004.
21. Shafir M.A. Administrativno-territorial'noe ustroystvo Sovetskogo gosudarstva. M., 1983.