

мизация системы управления новым регионом (включая мероприятия по сокращению управленческого аппарата), так и реализация комплексной экономической программы объединения с поддержкой из федерального стабилизационного фонда, которая через 8–10 лет позволит полностью отказаться от дотаций из федерального бюджета [19].

Обобщая сказанное, отметим, что укрупнение субъектов Российской Федерации не должно стать самоцелью для государства. Укрупнение – это один из способов совершенствования федеративных отношений. При этом, объединяя автономные округа, следует учитывать национальный фактор. Нельзя в угоду экономическим и политическим интересам поступаться интересами этнических общностей (коренных малочисленных народов, иных этнических групп). Поэтому полагаем, что при преобразовании сложносоставных субъектов Российской Федерации необходимо обеспечить полноценное, юридически и институционально гарантированное существование всех этнических групп, связанных с территорией конкретного субъекта.

ЛИТЕРАТУРА

1. Чиркин В.Е. Элементы сравнительного государственного права. М., 1997. С. 44.
2. Закон РСФСР от 15 декабря 1990 г. №423-1 “Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР” // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 29. Ст. 395; Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2449-1 “О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации” // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного совета РФ. 1992. № 13. Ст. 663; Закон РФ от 17 июня 1992 г. № 3056-1 “О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации” // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 28. Ст. 1618; Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности Закона РФ от 17 июня 1992 года “О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации”» // Ведомости Верховного Совета РФ. 1993. № 28. Ст. 1083; Устав Чукотского автономного округа от 28 ноября 1997 г. № 26-Оз // Ведомости. Законодательные и нормативные акты. Приложение к газете “Крайний Север” 1997. № 5.
3. СЗ РФ. 1996. № 31. Ст. 3837.
4. СЗ РФ 1997. № 29. Ст. 3581.
5. Чиркин В.Е. О некоторых проблемах реформы российской Конституции // Государство и право. 2000. № 6. С. 6.
6. Керимов А.Д. Проблемы конституционной реформы и государственного строительства в России. М., 2001. С. 46.
7. Барциц И.Н. Правовое пространство России: Вопросы конституционной теории и практики. М., 2000. С. 406.
8. Кондрашев А.А. Правовой статус субъекта Российской Федерации: опыт доктринального исследования // Правоведение. 2003. № 6.
9. См.: Объективно. 2002, 25 марта. С. 8.
10. Зиновьев А.В. Федеративное устройство России // Правоведение. 1997. № 3. С. 13.
11. Сергеев Ю. Вместо 89 регионов – 28 губерний? // Комсомольская правда. 2002. 16 нояб.
12. Зубков К.И. Межрегиональные ассоциации и их роль в политико-институциональной системе отношений центра и регионов // Институциональные аспекты регионализма в общеевропейском контексте. Екатеринбург, 1996. С. 58.
13. Глигич-Золотарева М. Укрупнение субъектов федерации // Федерализм. 2002. № 1. С. 99–101.
14. Ливеровский А.А. Исторические и правовые особенности субъектного состава Российской Федерации // Правоведение. 2001. № 1. С. 83–86.
15. Российская газета. 2001, 20 дек.
16. СЗ РФ. 2003. № 45. Ст. 4359.
17. Российская газета. 2004, 26 марта.
18. Российская газета. 2005, 19 окт.
19. Добрынин Н.М. Российский федерализм: проблемы и перспективы // Государство и право. 2003. № 11. С. 88.

ТЕРРИТОРИЯ В КОНСТИТУЦИОННОЙ ДОКТРИНЕ И ПРАКТИКЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА РОССИИ

А.Н. Нифанов

Обновление российской государственности ориентирует на переосмысление сложившихся в теории и практике понятий и явлений государственно-правовой действительности. Преж-

де всего это касается атрибутов государства, в числе которых – его территория.

Феномен территории отличается тем, что устойчиво удерживает научное внимание представителей самых различных областей

знаний, которые доступным им инструментариум пытались постигнуть глубину этой единственной материальной основы существования человечества. Юридическая наука также активно проявляет себя в исследовании территории с позиций методологии ее отраслевых направлений и институциональных особенностей. В отличие от частнопроводного подхода, рассматривающего территорию как объект права собственности или гражданско-правового оборота, публично-правовая специфика раскрывает территорию как пределы государственного суверенитета, определяющий признак государства, критерий самоидентификации граждан, сферу исключительного ведения государства, границы юрисдикции государственного механизма и местного самоуправления, основу развития этносов и т.п.

Проблемы территории в ее правовом измерении освещены в работах С.Н. Бабурина, Ю.Г. Барсегова, И.Н. Барцица, Л.И. Воловой, Б.М. Клименко, В.А. Ржевского, А.С. Саломаткина [1] и др. Сохраняя исследовательскую преемственность, каждый из авторов привнес в понимание территории собственную научную мысль. При этом в силу своей правовой полиаспектности феномен территории с исследовательских позиций остался столь же интересным и значимым. Это подтверждается понятийным уточнением категории “территория”. Значительное терминологическое пространство обусловлено здесь широтой научных подходов, концептуальных основ и теоретических обоснований. Еще Г. Гроций утверждал, что вряд ли возможно однозначно определить происхождение понятия “территория”, хотя и неизменно отмечал его государственно-правовой генезис [2].

Встречающиеся в специальной литературе интерпретации территории могут как приращивать научные знания относительно ее юридического содержания, типологии ее правовых режимов, видового разнообразия, так и редуцировать существенные черты исследуемого правового явления.

По нашему мнению, территория – это интегральная категория, получающая свою качественную определенность через естественно-метрические, государственно-идентифицирующие, формально-определенные и социокоррелирующие свойства материальной сущности бытия. При этом необходимо уточнить, что названные характеристики территории в

зависимости от решаемой теоретической или прикладной задачи могут актуализироваться как совокупно, так и по отдельности.

Вычленим из общеправовых черт территории ее базовые параметры, закрепленные в Конституции Российской Федерации. В ее тексте слово “территория” или его производные встречаются 28 раз и касаются различных конституционно-правовых институтов. Одновременно аккумулярованное толкование содержания ст. 4, ч. 1 ст. 9, ч. 1 ст. 15, ч. 1 ст. 27, ч. 2 ст. 56, ч. 1 ст. 67, ч. 1 ст. 68, п. “б” ст. 71, ч. 1 ст. 74, ч. 1 ст. 76, ч. 1, 4 ст. 78, ч. 2 ст. 87, ст. 88, ч. 2 ст. 90, ч. 1, 2 ст. 131 дает основания утверждать, что существует самостоятельный конституционный институт публичной территории. Он охватывает такую совокупность конституционных норм, посредством которой устанавливается, вводится, изменяется или прекращается формальная определенность пространственных пределов жизнедеятельности страны.

Названные конституционные позиции получают конкретизацию посредством их законодательного развития. Проведенный нами анализ правовых актов, связанных с вопросами регулирования отношений по поводу территории, показал их стабильность. В частности, даже коренное изменение конституции страны не повлекло за собой отказа от принципиальных позиций определения юридического статуса государственной границы России [3]. Принятые на основе действующей Конституции России федеральные законы от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ “О континентальном шельфе Российской Федерации” [4], от 30 июля 1998 г. № 155-ФЗ “О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации” [5], от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ “Об исключительной экономической зоне Российской Федерации” [6], определяющие пределы территориального верховенства России, также сохраняют базовую неизменность. Сказанное позволяет акцентировать внимание на принципе стабильности как территориальной детерминанте, не препятствующей его позитивным трансформациям.

Системность и поступательность таких трансформаций, по нашему убеждению, должны быть подкреплены надлежащим образом. Полагаем, что объективные темпы государственного строительства России, а также геополитические вызовы требуют серьезной кон-

цептуальной проработки и скорейшего последующего принятия концепции территориального развития Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Бабурин С.Н.* Территория государства. Правовые и геополитические проблемы. М., 1997; *Барсегов Ю.Г.* Территория в международном праве. М., 1958; *Барциц И.Н.* Конституционно-правовое пространство России: формирование и динамика. М., 2001; *Волова Л.И.* Принцип территориальной целостности и неприкосновенности в современном международном праве. М., 1981; *Клименко Б.М.* Государствен-

ная территория. Вопросы теории и практики международного права. М., 1974; *Ржевский В.А.* Территориальная организация советского государства. Саратов, 1966; *Саломаткин А.С.* Территориальная организация Российского государства. Челябинск, 1996.

2. *Гроций Г.* О праве войны и мира. М., 1994. С. 642.
3. Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 "О государственной границе Российской Федерации" (с послед. изм. и дополн.) // Российская газета. 1993. 4 мая.
4. СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4694.
5. СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3833.
6. СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6273.

ЭКСПЕРТИЗА ЗАКОНОПРОЕКТА КАК КОМПЛЕКСНЫЙ МЕХАНИЗМ И ФАКТОР СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОТВОРЧЕСТВА

М.В. Мархгейм, М.В. Евсеева

Смена парадигмы государственного строительства Российской Федерации, существенные параметры которой отражены в ее Конституции, потребовала адекватной законодательной конкретизации и упорядочения новых складывающихся общественных отношений. Это стало объективным фактором активизации законодательной деятельности, которая была направлена на решение беспрецедентных по объему и сложности задач формирования правовой базы новых общественных отношений. По оценкам разных исследователей, в течение 1991–2000 гг. было принято около 1,5 тыс. законов [1], за 1994–2003 гг. – около 3 тыс. законов [2]. Приоритеты этой деятельности во многом диктовались динамичной текущей ситуацией.

Сформировавшийся в результате массив законодательных и подзаконных актов, с одной стороны, решил регулятивную задачу, с другой – обнаружил недостатки правотворчества материального и процессуального свойства. Таким состоянием отличался и федеральный, и субъектов Федерации уровень названной сферы. Все это оборачивалось нарушением единства правового пространства России и ошибками правоприменения. На данные проблемы обращали внимание И.Н. Барциц, В.И. Лафитский, Ю.А. Тихомиров [3] и другие исследователи.

Законодательство России, продолжая непрерывно обновляться, не поспевает за быст-

ротекущими процессами, создавая при этом все более замысловатые коллизии, правовые пробелы. По словам Н.И. Матузова, современное российское законодательство – сложное, многоотраслевое, иерархическое образование, в котором имеется масса всевозможных разночтений, нестыковок, дублирований, конфликтующих или конкурирующих норм и институтов [4]. Несовершенное законодательство создает условия для произвола властей, благоприятную среду для теневой деятельности, преобладания узкогрупповых интересов в ущерб общенародным. Противостоять этому могут только стабильные, прозрачные и обеспеченные механизмом государственного принуждения нормативные правовые акты. Качество данных актов, на наш взгляд, во многом определяется их предварительной комплексной экспертизой.

Аналогичные выводы в контексте исследования проблем экспертизы встречаются в работах Н.Н. Гришина, И.В. Гецмановой, А.Ю. Жданова, Д.А. Басангова, Ю.П. Кузякина, Е. Россинской и др. [5].

“Экспертиза” – от латинского “*expertus*”, что означает “опытный”. Экспертиза – это “исследование и разрешение при помощи сведущих людей какого-либо вопроса, требующего специальных познаний, например врачебная экспертиза, бухгалтерская экспертиза” [6]. Российская юридическая энциклопедия, популярный юридический энциклопедический словарь, большой юридический словарь не опре-