

Министерство образования и науки Российской Федерации  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного  
и муниципального права

**Образование новых субъектов в составе РФ: анализ правового  
регулирувания и практики**

**АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ (ДИПЛОМНОЙ) РАБОТЫ**

Студентки 5 курса 511 группы  
направления (специальности) 40.03.01 юриспруденции, юридического  
факультета, Саратовского Национального Исследовательского  
Государственного Университета имени Н.Г.Чернышевского,  
Рябошкаповой Анастасии Александровны

Научный руководитель  
Профессор кафедры конституционного и  
муниципального права,

д-р. юрид. наук, профессор  
*должность, уч. степень, уч. звание*

\_\_\_\_\_ *подпись, дата*

М.А. Липчанская  
*(инициалы, фамилия)*

Заведующий кафедрой конституционного и  
муниципального права,  
профессор, д-р юрид. наук,

Заслуженный юрист РФ  
*должность, уч. степень, уч. звание*

\_\_\_\_\_ *подпись, дата*

Г.Н.Комкова  
*(инициалы, фамилия)*

Саратов 2016 год

## Введение

Актуальность темы исследования. Современная Россия как федеративное государство имеет свою специфику, касающуюся ее природы, механизма разделения государственной власти между Федерацией и ее субъектами, форм взаимодействия между субъектами Федерации, организации системы местного самоуправления, форм государственного правления и типа политической системы. Следует отметить, что в отечественной науке не сформирована единая позиция относительно названных аспектов российского федерализма.

Процессы, связанные с изменением состава Российской Федерации, в частности в результате принятия и образования в составе Российской Федерации новых субъектов Федерации стали реальностью современного федерализма в России, с момента принятия Конституции РФ.

В современной правовой литературе многочисленно акцентировалось внимание на вопросы принятия в состав Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации (иностранного государства или его части), однако исключительно с теоретической точки зрения, поскольку государственной практики реализации данного способа изменения состава Российской Федерации вплоть до марта 2014 г. не было.

Начиная с 1992 года Российская Федерация была преобразована таким образом, что бывшие административно-территориальные единицы – края и области смогли приобрести равноправный правовой статус по сравнению со статусом бывших автономных образований в составе Российской Федерации.

Сейчас в качестве субъектов Федерации в состав Российской Федерации входят, 9 краев (Алтайский, Пермский, Камчатский, Красноярский, Краснодарский, Забайкальский, Приморский, Ставропольский, Хабаровский), 46 областей и 3 города федерального значения – Москва, Санкт-Петербург и Севастополь. Они являются государственно-территориальными образованиями, которым в соответствии с Конституцией (ст. 5, 65) придан статус субъектов Российской Федерации.

Проблема реального разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов является одной из наиболее злободневных в федеративных отношениях.

Объектом исследования является совокупность общественных отношений, возникающих в процессе образования новых субъектов в составе Российской Федерации.

Предмет исследования составляют нормы права, регулирующие конституционно-правовую процедуру образования новых субъектов Российской Федерации посредством объединения ранее существовавших субъектов.

Цель исследования – исследовать особенности образования новых субъектов в составе Российской Федерации, а так же выработать предложения по совершенствованию законодательства, на основании исследования существующего порядка образования новых субъектов Российской Федерации путем их объединения, особенностей и проблем, возникающих в ходе его реализации при объединении конкретных субъектов Федерации.

Задачи исследования:

1. Раскрыть понятие и виды субъектов Российской Федерации;
2. Охарактеризовать конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации;
3. Проанализировать конституционно-правовые основы изменения субъектного состава Российской Федерации;
4. Изучить порядок образования нового субъекта в составе Российской Федерации;
5. Проанализировать проблему правопреемства прав и обязанностей вновь образованным субъектом Российской Федерации;
6. Выявить перспективы образования в составе России новых субъектов.

Теоретическая разработанность темы исследования. Изучением данной темы занимались следующие авторы: Авакьян С.А., Безруков А.В., Битюцкий

Е.В., Богданова Н.А., Велиева Д.С., Дудко И.Г., Зуйков А.В., Кабышев В.Т., Комкова Г.Н., Кушниренко А.Г., Лексин И.В., Липчанская М.А., Морозов А.П., Сергеев А.А., Чеглакова О.Л. и т.д.

Тщательный анализ трудов, обозначенных авторов, следует отметить, что большинство вопросов, обусловленных содержанием темы работы, остается по-прежнему актуальным и дискуссионным. На основании этого следует в последующем провести правовой анализ особенностей образования новых субъектов в составе Российской Федерации применительно к новым историческим, социально-экономическим и геополитическим условиям.

Методологической основой исследования являются следующие общенаучные методы: нормативно - и сравнительно-правовой, в сочетании с комплексным и системным анализом, системно - функциональный. Именно они позволяют наиболее полно осветить поставленные задачи. Так же были использованы частные методы научного познания, такие как формально-юридический, конкретно-исторический, структурно-функциональный, статистический, теоретико-прогностический и др.

Так же отметим, что проведение комплексного правового исследования исходит из необходимости изучения истории формирования указанного института в России, что повышает актуальность исследования.

Значимость настоящей работы обусловлена еще и тем, что без детального исследования указанного института невозможно его совершенствование и адаптация в современных российских условиях.

Структура исследования состоит из введения, двух глав, шести параграфов, раскрывающих тему, заключения и списка литературы.

## Основное содержание работы

Первая глава - конституционно-правовые основы государственного устройства Российской Федерации состоит из трех параграфов. В этой части исследования автор исследует понятие субъекта Российской Федерации, конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации и особенности конституционно правовой основы изменения субъектного состава Российской Федерации.

Видовой состав субъектов федерации конкретизирован в ч. 1 ст. 5 Конституции, согласно которой в состав Российской Федерации входят:

- республика,
- город федерального значения, область, край,
- автономная область, автономный округ.

«Все виды субъектов Российской Федерации могут быть интегрированы в более общие группы и составляют 3 типа субъектов. Подобная типология основана, с одной стороны, на различном объеме полномочий соответствующих субъектов, с другой - на введении новых, территориальных форм государственности наряду с ранее существовавшими национальными».

Субъекты Федерации обладают следующими характерными чертами:

1) «Все субъекты Российской Федерации - неотъемлемые части Российской Федерации».

2) «Субъекты Российской Федерации наделены собственной государственной властью».

3) «Статус субъекта Федерации не может быть изменен Федерацией в одностороннем порядке, он не может быть изменен и самим субъектом».

4) «На всех субъектах Федерации распространяется принцип территориальной целостности».

5) «Субъекты Федерации самостоятельно устанавливают деление своей территории, создают административно-территориальные единицы, излагают законы о местном самоуправлении и организуют его».

6) Конституция РФ устанавливает, что все субъекты РФ равноправны, в том числе и в отношениях с федеральными органами государственной власти.

7)» Субъекты Российской Федерации самостоятельно создают собственные органы государственной власти».

8) «Субъекты Российской Федерации обладают собственной разветвленной правовой системой, которая позволяет им полностью регулировать вопросы их собственного ведения, а также вопросы совместного ведения с Федерацией, если они не урегулированы ею».

9) «Субъекты Федерации имеют собственную сферу предметов ведения».

10) «Субъекты Российской Федерации участвуют в решении федеральных вопросов».

11) «Субъекты Российской Федерации имеют свою собственность».

12) «Все субъекты Российской Федерации вправе участвовать в международных и внешнеэкономических связях, а также заключать внутрифедеративные договоры, в том числе с Федерацией».

13) «Субъекты Федерации имеют свою символику».

Наряду с общими признаками в правовом положении различных субъектов РФ есть свои особенности. Иногда они имеют единичный характер (например, Степное уложение в Калмыкии), но в целом можно выделить три группы субъектов: республики; территориально-государственные образования по существу русскоязычного населения, хотя в них проживают лица разных национальностей (края, области, города федерального значения); территориально-государственные образования этнического характера, созданные малочисленными коренными народами.

К факультативным элементам конституционно-правового статуса субъекта федеративного государства автор относит наличие: административного центра; собственных государственных символов; своего государственного языка; собственного гражданства.

Образование в составе Российской Федерации нового субъекта может быть осуществлено путем:

1. «Слияние (объединение) двух или более субъектов в один»;
2. «Разделение одного субъекта с образованием новых субъектов»;
3. «Выделение нового субъекта из состава одного субъекта или нескольких, граничащих друг с другом»;
4. «Вхождение одного субъекта в состав другого, в результате чего один из них утрачивает статус субъекта Российской Федерации».

В данной главе так же отмечается, что «образование нового субъекта в составе Российской Федерации может произойти и другими путями, помимо объединения двух и более граничащих между собой субъектов. Возможны следующие варианты: разделение существующего субъекта на два субъекта Российской Федерации; выделение части территории из имеющегося субъекта и присвоение данной территории статуса нового субъекта Российской Федерации; выделение территорий из двух - трех пограничных субъектов и образование на этой основе нового субъекта Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Изменение субъектного состава на территории Российской Федерации показывает, что правовые вопросы регламентации обозначенных процессов нуждаются в дальнейшем уточнении и развитии.

Вторая глава - особенности образования в составе Российской Федерации новых субъектов. Здесь автором анализируется правовое регулирование порядка образования в составе Российской Федерации нового субъекта.

Одним из процессов, характеризующих развитие российского федерализма, стало укрупнение субъектов Федерации. В первую очередь данный процесс затронул сложносоставные субъекты Федерации - края, области с входящими в них автономными округами. Хотя в дальнейшей перспективе возможно, что процесс объединения распространится также на области и республики.

«При образовании нового субъекта Российской Федерации до конца не разрешенными остается вопросы. Наиболее важные среди них:

---

<sup>1</sup> Авакьян С.А. Изменение статуса субъекта РФ: проблемы и пути их решения // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2013. № 2. С.17.

- как процессуально должно осуществляться правопреемство;
- каким образом оформляется передача управленческих функций и ресурсов;
- какова должна быть организационная структура управления новым субъектом».

Малая научная разработанность правовых, экономических и организационных аспектов тормозят процесс образования субъектов, в отношении которых уже проведены референдумы и были приняты федеральные конституционные законы об образовании соответствующих субъектов.

В целом, исходя из анализа норм федеральных конституционных законов об образовании нового субъекта, можно проследить, что вопросы правопреемства отражены в единой схеме:

1) «указывается, что органы государственной власти образованного края являются правопреемниками органов государственной власти объединившихся субъектов»;

2) формируется перечень нормативных актов, которыми подлежат урегулированию вопросы правопреемства, причем, если в законе от 25 марта 2004 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» приоритетным источником названы договоры и соглашения, которые заключаются между органами государственной власти Пермского края с органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, международными организациями и с иностранными организациями, а в случае необходимости - законами и другими нормативно-правовыми актами Российской Федерации и Пермского края, то в остальных федеральных конституционных законах, наоборот, данные вопросы регулируются прежде всего законодательством Российской Федерации, а в части, им не урегулированной, - указанными

договорами и соглашениями;

3) устанавливается момент, с которого органы государственной власти образованного края осуществляют в полном объеме государственную власть во вновь созданном субъекте: в Пермском крае этот момент был определен как день созыва Законодательного собрания Пермского края, в остальных - конкретная календарная дата: в Камчатском крае и Красноярском крае - с 1 января 2007 г., в Забайкальском крае - с 1 марта 2008 г.;

4) «ограничивается срок, в который должны быть внесены изменения в учредительные документы государственных органов, государственных учреждений, предприятий и организаций, ранее созданных объединившимися субъектами или с их участием, или с участием органов власти»<sup>2</sup>.

Таким образом, при образовании нового субъекта «вновь образованный субъект Федерации становится правопреемником своих предшественников по всему комплексу их прав и обязанностей. Данный случай является случаем универсального правопреемства». Однако в отношении органов государственной власти новых субъектов Федерации будут действовать общие правила гражданского законодательства - их судьбу будет определять собственник их имущества (новый субъект Федерации), по решению которого они могут быть упразднены, либо, при сохранении их существования в прежних организационно-правовых формах, в их учредительные документы должны быть внесены соответствующие изменения.

В целях интеграции новых субъектов принят ряд законов и иных актов. Примечательно, что формирование органов территориальной компетенции становится в России распространенной практикой.

Автором было отмечено, во-первых, строгое соблюдение российского законодательства о принятии в состав Российской Федерации нового субъекта; во-вторых, наличие исторической справедливости от произошедшего. Вместе с тем долговременные последствия данного исторического шага России

---

<sup>2</sup> Черепанов В.А. Об источнике государственной власти субъекта Российской Федерации // Российская юстиция. 2015. № 7. С.25.

покажет только время.

Таким образом, в целом и правовое регулирование, и правоприменительная практика в сфере изменения субъектного состава Российской Федерации имеет тенденцию к расширению. Дан умеренно оптимистический прогноз развития законодательства и совершенствования правоприменительной практики в сфере изменения субъектного состава Российской Федерации.

## **Заключение**

Статус субъекта РФ определяется совместно Российской Федерацией и самим субъектом. Об этом четко сказано в ст. 66 Конституции РФ: статус республик определяется Конституцией РФ и конституциями республик; статус края, области, города федерального значения, автономной области и автономного округа определяется Конституцией РФ и уставом соответствующего; статус субъекта может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и ее субъекта в соответствии с федеральным конституционным законом.

Изменение субъектного состава Российской Федерации является важнейшим направлением совершенствования федеративных отношений и государственно-правового развития современной России в целом. При образовании нового субъекта Федерации правопреемство возникает не только и не столько в отношении органов государственной власти нового и объединяющихся субъектов, сколько в отношении самих субъектов. Так, подпункт «а» п. 2 ст. 10 ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» в качестве одного из сопроводительных материалов, направляемых Президенту России, установил «предложения о правопреемстве нового субъекта в отношении собственности заинтересованных субъектов Российской Федерации в отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, другими субъектами Российской Федерации». Однако этот аспект не был четко реализован в федеральных конституционных законах об образовании новых субъектов Российской Федерации.

Законодательством устанавливается правопреемство субъектов Федерации как государственно-территориальных образований и правопреемство органов государственной власти. Отдельно регулируется

правопреемство в отношении государственных учреждений и предприятий. Вопросы правопреемства в части, не урегулированной соответствующим федеральным конституционным законом, регулируются законодательством Российской Федерации, а в части, им не урегулированной, подлежат урегулированию договорами и соглашениями, заключаемыми органами государственной власти Камчатского края. Вместе с тем проблема запрета на отчуждение собственности в течение переходного периода органами государственной власти объединяющихся субъектов сохраняется и в рассмотренных Федеральных конституционных законах. Правда, при образовании Иркутской области запрет распространяется только на полномочия Думы Усть-Ордынского Бурятского автономного округа.

В заключении представляется возможным отметить, что принятие и образование новых субъектов Российской Федерации повлекло за собой целый ряд насущных задач интеграции новых субъектов Российской Федерации в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, в систему органов государственной власти Российской Федерации, решение которых еще только предстоит осмыслить в конституционно-правовом аспекте.

### **Список использованных источников**

1. По ходатайству Министра внутренних дел Российской Федерации о разъяснении Постановлений Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 1997 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области и от 7 июня 2000 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.2000 № 246-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2001. - № 2. - Ст. 215.
2. Авакьян С.А. Изменение статуса субъекта РФ: проблемы и пути их решения // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2013. № 2.
3. Черепанов В.А. Об источнике государственной власти субъекта Российской Федерации // Российская юстиция. 2015. № 7.