

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**ИЗМЕНЕНИЕ СУБЪЕКТНОГО СОСТАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 2 курса 261 группы

направления 40.03.01 «Юриспруденция»

профиль «Правовое обеспечение деятельности органов публичной власти»

юридического факультета

Парамоновой Евгении Ивановны

Научный руководитель
доцент, к.ю.н., доцент

« ____ » _____ 2023 г.

_____ С.В. Деманова

Заведующий кафедрой
д.ю.н., профессор,
Заслуженный юрист РФ

« ____ » _____ 2023 г.

_____ Г.Н. Комкова

Саратов 2023

Актуальность темы исследования. Существующая на сегодняшний момент форма государственного устройства Российской Федерации имеет свои особенности в связи с развитием федеративных отношений в особых исторических событиях.

Конституция Российской Федерации вслед за Федеративным договором в структуре Федерации закрепляет три вида субъектов: национально-государственный, административно-территориальный, национально-территориальный. Тем самым действующая Конституция России, сохранив основную схему прежнего типа федерализма, дополнила ее существенно новыми элементами, наделила административно-территориальные единицы высшего звена (края, области), а также города федерального значения качествами субъектов Федерации, гарантировала всем субъектам самостоятельность в предоставленных им сферах государственной и общественной жизни.

Особенность российского федерализма заключается в том, 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. Этим она существенно отличается от большинства иных федераций.

Однако, необходимо отметить тот факт, что на данном этапе развития государства, субъекты Российской Федерации имеют значительные диспропорции территориального, экономического и политического развития. В состав федерации входят сложносоставные регионы, а также имеются различия правового статуса субъектов федерации.

Вопросы изменения субъектного состава Российской Федерации выступают центральными вопросами государственности, поскольку успешное их решение становится гарантией целостности территориального устройства. Регламентация общественных отношений в области изменения субъектного состава Российской Федерации является важным этапом в создании правовых

условий для развития федеративной структуры России. Однако правовое регулирование процессов трансформации субъектного состава России имеет пробелы и определенные противоречия в законодательстве.

Конституция Российской Федерации 1993 года (ч. 1 ст. 67) включает в состав территории Российской Федерации территории ее субъектов, внутренние воды, территориальное море и воздушное пространство над ними. Конституционные новеллы 2020 года, которые были приняты к данной статье направлены на изменение состава территории Российской Федерации за счет введения федеральных территорий, под которыми чаще всего понимаются внутригосударственные образования, не являющиеся субъектами федерации и подпадающие под непосредственное управление федеральных органов власти. Особый статус федеральных территорий позволит обеспечить более эффективное управление при поддержании необходимого баланса между обеспечением прав граждан и сохранением интересов государства.

Исходя из наличия пробелов и определённых противоречий в законодательстве, которое регулирует вопросы преобразования субъектного состава Российской Федерации, а также появления нового элемента российского федерализма, характеризующего политико-территориальное построение государства в виде института федеральных территорий, вопросы изменения субъектного состава Российской Федерации становятся актуальными на сегодняшнее время.

Целью магистерской работы является проведение конституционно-правового исследования изменения субъектного состава Российской Федерации, формулирование теоретических и практических рекомендаций, направленных на совершенствование конституционно-правовой регламентации изменения субъектного состава Российской Федерации.

Для достижения указанной цели была предпринята попытка решить следующие **задачи**:

- рассмотреть историю развития РСФСР (1918-1991 гг.);

- изучить процесс трансформации субъектного состава в постсоветской России;
- проанализировать требования и условия изменения состава субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством;
- рассмотреть порядок принятия в состав Российской Федерации нового субъекта;
- проанализировать порядок образования в составе Российской Федерации нового субъекта;
- проанализировать институт федеральных территорий в Российской Федерации;
- рассмотреть перспективы и проблемы реализации конституционной новеллы.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе изменения субъектного состава Российской Федерации.

Предмет исследования составляет Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы Российской Федерации, акты исполнительных органов государственной власти, правоприменительная практика преобразования субъектного состава Российской Федерации, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в сфере трансформации субъектного состава Российской Федерации.

Степень научной разработанности. Теоретической основой исследования послужили труды советских и российских ученых в области конституционного права, истории и теории государства и права. Важную роль в изучении теоретических основ федерализма имели работы ведущих дореволюционных ученых: А.Д. Градовского, Н.М. Коркунова, Н.И. Лазаревского, А.С. Яценко и др.

Исследованию проблем федеративного устройства России посвящены труды ученых, среди которых: С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, М.В. Баглай, И.А.

Конюхова, О.Е. Кутафин, С.В. Нарутто, Б.Н. Топорнин, Т.Я. Хабриева, Б.С. Эбзеев.

Вопросы преобразования субъектного состава Российской Федерации нашли свое отражение в работах: Р.Г. Абдулатипова, К.В. Арановского, А.В. Безрукова, Ю.А. Дмитриева, Н.М. Добрынина, И.Г. Дудко, В.В. Иванова, В.В. Комаровой, А.А. Кондрашова, В.А. Кряжкова, А.Н. Лебедева.

Изменение субъектного состава Российской Федерации было предметом исследования в диссертационных работах Е. В. Дробышевой (Конституционно-правовое регулирование изменения состава субъектов Российской Федерации): дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск. 2009); С. М. Гороховатского (Преобразование субъектного состава Российской Федерации: основные тенденции и роль в развитии современных федеративных отношений: дисс. ... канд. юрид. наук. Москва. 2017); В. В. Кульчевского (Совершенствование субъектного состава Российской Федерации: конституционно-правовое исследование): автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург. 2010).

Методологическую основу работы составляют общенаучные методы познания, такие как, исторический метод, диалектический метод, методы системного анализа, синтеза, формально-логический, системно-структурный метод, а также специальные правовые методы познания, такие как формально-юридический методы, сравнительно-правовой, историко-юридический метод.

Теоретическую основу работы составляют труды российских ученых в области конституционного права и общей теории права.

Правовая основа работы сформирована на основе Конституции Российской Федерации, Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, международно-правовых документов, указов Президента Российской Федерации, актов федеральных органов государственной власти, правовых актов СССР и РСФСР.

Эмпирическую основу работы составили материалы периодической печати, социологических исследований, статистические данные, размещенные в сети Интернет по теме выпускной квалификационной работы.

На защиту выносятся следующие положения, отражающие авторское понимание проблемы изменения субъектного состава Российской Федерации:

1. Развитие федеративных отношений в России осуществлялось в несколько основных этапов. Первый этап связан с началом построения федеративной формы государственного устройства в РСФСР (1918-1991 гг.). Второй этап относится к развитию федерализма в постсоветской России. Третий этап обусловлен рядом изменений территориального состава Российской Федерации в связи с реализацией процедуры принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта.

2. Действующее законодательство, регулирующее вопросы изменения субъектного состава Российской Федерации, в частности Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ (ред. от 31.10.2005) «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», имеет ряд пробелов и противоречий, которые необходимо решить:

1) Закрепить четкие рамки срока процедуры принятия в состав Российской Федерации нового субъекта;

2) Закрепить условие о наличии общей границы между Российской Федерацией и иностранным государством или его частью при принятии в состав Российской Федерации нового субъекта;

3) Закрепить такие формы изменения субъектного состава, как разделение, выделение и отделение субъектов Российской Федерации, поскольку существующая форма образования в составе Российской Федерации нового субъекта путем объединения двух и более граничащих между собой субъектов Российской Федерации имеет целью лишь укрупнение субъектов России и ограничивает возможности создания новых субъектов Российской Федерации.

3. Федеральная территория выступает территориальным элементом федеративного устройства Российской Федерации и представляет собой отдельную и самостоятельную часть территории России, которая имеет следующие признаки: наличие самостоятельных органов публичной власти, сочетающие признаки как государственных органов, так и органов местного самоуправления, экономическая самостоятельность, выраженная в наличии собственного бюджета, имущества и имущественных прав, в отношении которых органы публичной власти федеральной территории «Сириус» осуществляют полномочия собственника, а также наличие специальных правовых режимов.

4. Конституционная новелла в виде института федеральных территорий в последующем его развитии нуждается в должном правовом регулировании, а именно принятии рамочного закона о федеральных территориях. Данный закон может содержать следующие положения:

- 1) Понятие федеральной территории;
- 2) Цели и принципы создания федеральных территорий;
- 3) Порядок создания и упразднения федеральной территории;
- 4) Порядок учета мнения субъекта Российской Федерации и жителей муниципального образования, из которых выделяется федеральная территория;
- 5) Порядок взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов публичной власти федеральных территорий.

Структура выпускной квалификационной работы обусловлена ее содержанием и состоит из введения, трех глав, содержащих семь параграфов, заключения и списка использованных источников.

Основное содержание работы

Во введении обосновывается выбор темы исследования, ее актуальность, степень научной разработанности, определяются цели и задачи, объект и предмет исследования, излагается методологическая, теоретическая, эмпирическая база работы, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Теоретические и правовые основы изменения состава субъектов Российской Федерации» содержит три параграфа.

В первом параграфе рассмотрена история развития РСФСР (1918-1991 гг.), где указывается на то, что именно этот исторический период связывают с началом построения федеративной формы государственного устройства, анализируются мнения ученых по данному вопросу, а также выделяются особенности развития федеративных отношений на начальном этапе их развития.

Во втором параграфе рассматривается трансформация субъектного состава в постсоветской России, где указывается на Федеративный договор, который послужил в качестве промежуточной меры по наведению порядка во взаимоотношениях между Российской Федерацией и большинством субъектов Федерации.

В третьем параграфе анализируются требования и условия изменения состава субъектов Российской Федерации в соответствии с действующим законодательством. В качестве требований, предъявляемых к процедурам изменения субъектного состава Российской Федерации, выделяются такие как, соблюдение государственных интересов Российской Федерации, принципов федеративного устройства Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, учет сложившихся исторических, хозяйственных и культурных связей субъектов Российской Федерации, их социально-экономических возможностей.

В главе второй «Реализация процедуры принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта» выделены два

параграфа, которые посвящены процедурам принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта.

В первом параграфе рассмотрена процедура принятия в Российскую Федерацию нового субъекта. Исходя из анализа правовых норм, регулирующих вопросы принятия в Российскую Федерацию нового субъекта, выделяются следующие этапы данной процедуры:

1. Внесение иностранным государством предложения о принятии его в состав Российской Федерации.

2. Уведомление Президентом Российской Федерации о поступившем предложении палат Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации.

3. Рассмотрение предложения о принятии в состав Российской Федерации нового субъекта и принятие решений, связанных с заключением международного договора.

4. Подписание Президентом Российской Федерации международного договора.

5. Обращение Президента Российской Федерации в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке соответствия Конституции РФ международного договора.

6. Внесение Президентом Российской Федерации международного договора в Государственную Думу на ратификацию.

7. Принятие федерального закона о ратификации международного договора палатами Федерального Собрания РФ.

8. Подписание федерального закона Президентом РФ.

9. Официальное опубликование федерального конституционного закона в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации».

10. Вступление в законную силу федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта.

11. Внесение изменений в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ на основании федерального конституционного закона о принятии в состав Российской

Федерации нового субъекта в состав Российской Федерации и официальное опубликование текста Конституции РФ в новой редакции.

По итогам анализа процедуры принятия нового субъекта в состав Российской Федерации делается вывод о том, что законодательство о принятии в состав Российской Федерации нового субъекта далеко не совершенно и имеет некоторые пробелы.

В втором параграфе рассмотрена процедура образования в составе Российской Федерации нового субъекта. Исходя из анализа правовых норм, регулирующих вопросы образования в составе Российской Федерации нового субъекта, выделяются проблемы данной процедуры.

Третья глава «Перспектива федеративного строительства Российской Федерации в настоящее время» посвящена рассмотрению института федеральных территорий.

В первом параграфе рассмотрена конституционная новелла в виде института федеральных территорий, создание которых предусмотрено ч. 1 ст. 67 Конституции Российской Федерации. В качестве примера рассматривается единственная, созданная на сегодняшнее время, федеральная территория «Сириус», которая регулируется Федеральным законом «О федеральной территории «Сириус» от 22.12.2020 № 437-ФЗ.

Во втором параграфе рассматриваются перспективы и проблемы реализации института федеральных территорий. Указывается на то, что конституционная новелла в виде института федеральных территорий на сегодняшний день не имеет рамочного закона, регулирующего принципы создания федеральной территории и другие вопросы функционирования данного института. Указывается на необходимость принятия общего нормативно-правового акта, регулирующего вопросы создания и функционирования федеральных территорий, которые могут быть созданы в будущем.

В заключении обобщается проделанное исследование и делаются **выводы**.