

На правах рукописи

ДРОБЫШЕВА ЕЛЕНА ВАЛЕРЬЕВНА

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИЗМЕНЕНИЯ
СОСТАВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Челябинск

2009

Диссертация выполнена на кафедре конституционного и административного права ГОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет»

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор
Майоров Владимир Иванович

Официальные оппоненты – доктор юридических наук, профессор
Добрынин Николай Михайлович,
профессор кафедры конституционного и
муниципального права Тюменского
государственного университета

кандидат юридических наук, доцент
Глигич-Золотарева Милена Валериевна,
старший научный сотрудник
Института государства и права РАН

Ведущая организация – Алтайский государственный университет

Защита диссертации состоится 27 ноября 2009 года в 14.00 на заседании диссертационного совета ДМ 212.298.16 при Южно-Уральском государственном университете по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, 149, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Южно-Уральского государственного университета: 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 87, корп. 3/д.

Автореферат разослан _____ октября 2009 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

О.В. Гречкина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Правовое регулирование процессов изменения состава субъектов Российской Федерации является важным шагом в создании правовых условий для гармонизации и развития федеративной структуры России.

В настоящее время субъекты Российской Федерации при сопоставлении имеют значительные диспропорции территориального, экономического и политического развития. Несовершенство государственного устройства усугубляется наличием в составе Федерации сложносоставных регионов, а также различиями в правовом статусе субъектов федерации.

Вопросы федерализма в России, особенно связанные с изменением состава субъектов Федерации, являются важнейшими, ключевыми вопросами государственности и будущего страны, поскольку успешное их решение является гарантией целостности федерации и эффективной управляемости ее субъектов. Под эффективной управляемостью субъектов при этом понимается их способность самостоятельно решать вопросы в рамках собственной компетенции субъектов, готовность идти на сотрудничество и взаимодействие с федеральным центром в вопросах совместного ведения, обеспечение быстрого и полного выполнения решений федерации, принятых в рамках собственной компетенции федерации.

В настоящее время происходит масштабное развитие законодательства, направленное на осуществление коренных преобразований, связанных с образованием в составе Российской Федерации новых субъектов. Вместе с тем, анализ норм принятых федеральных конституционных законов, а также практика их реализации дают основание говорить о наличии пробелов и противоречий в правовом регулировании способов изменения субъектного состава страны. В частности, законодателем оставлены без внимания такие процессы как преобразование субъектов федерации, их разделение и выделение; отсутствует законодательно установленный предел укрупнения субъектов федерации. Кроме того, при наличии законодательной регламентации двух процессов – образования нового субъекта федерации и принятия в состав Российской Федерации нового субъекта, отсутствует законодательное определение субъекта федерации как такового.

Можно констатировать, что в современной российской юриспруденции нет разработанной концепции изменения субъектного состава страны. Развитие законодательства идет в одном сугубо узком направлении – укрупнения субъектов федерации. Однако, очевидно, что на данном этапе развития федеративных отношений, существование целостной концепции, включающей все способы изменения субъектного состава страны и отражающей основные цели и задачи изменения субъектного состава

Российской Федерации, его приоритеты, этапы и пределы, является, безусловно, необходимым.

Действующее российское законодательство допускает только два способа изменения состава субъектов федерации – образование нового субъекта федерации, связанное с объединением двух и более граничащих друг с другом субъектов, а также принятие в Российскую Федерацию иностранного государства либо его части с предоставлением ему статуса субъекта федерации. Иные способы образования субъектов федерации законодательством не допускаются и никак не регулируются. Отсутствие правового регулирования иных способов изменения состава субъектов федерации – таких как выделение или разделение субъектов - не позволит оперативно отреагировать в случае возникновения необходимости разделения субъектов, например, при возможных межэтнических конфликтах, либо в случае возникновения трудностей, связанных с управлением значительными по размеру субъектами федерации, в том числе появившимися в результате укрупнения двух и более субъектов.

Таким образом, концептуальная разработка комплекса вопросов, связанных с изменением состава субъектов федерации является актуальной задачей современного конституционного права России.

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

Предметом исследования выступают конституционно-правовые нормы, регулирующие изменение состава субъектов Российской Федерации, включая каждый из способов изменения субъектного состава страны, принципы, цели и задачи изменения состава субъектов федерации, особенности организации и функционирования органов государственной власти новых субъектов в переходный период образования субъекта федерации, особенности образования конкретных субъектов федерации, а также практика правоприменительных органов.

Цели и задачи исследования. Цель настоящей работы состоит в том, чтобы на основе общетеоретических положений юридической науки и анализа существующей практики сформулировать основные положения концепции изменения состава субъектов Российской Федерации, определить правовую природу каждого из способов изменения состава федерации, выявить проблемы правового регулирования изменения субъектного состава страны и предложить способы их решения.

Исходя из целей, поставленных в работе, определены основные **задачи:**

- рассмотреть и проанализировать сущность, правовые основы, принципы, цели и задачи изменения состава субъектов Российской Федерации в результате реализации какого-либо из способов изменения состава субъектов федерации;

- исследовать порядок образования нового субъекта федерации в результате объединения двух и более субъектов и принятия в состав Российской Федерации нового субъекта;
- проанализировать процесс изменения состава субъектов федерации в аспекте асимметричности федерации и его влияние на дальнейшее развитие Российской Федерации;
- раскрыть особенности правового регулирования переходного периода в процессе образования нового субъекта федерации;
- изучить основные проблемы правопреемства при возникновении нового субъекта федерации;
- выработать предложения по совершенствованию законодательства, регулирующего изменение состава субъектов Российской Федерации, по принятию новых нормативно-правовых актов, регламентирующих иные, кроме принятия и образования, процессы изменения субъектного состава страны.

Теоретической основой диссертационного исследования явились труды видных российских ученых и практиков С.А. Авакьяна, Р.Г. Абдулатипова, А.Н. Аринина, М.В. Баглая, А.В. Безрукова, М.В. Глигич-Золотаревой, А.С. Емельянова, В.В. Иванова, А.Н. Кокотова, И.А. Конюховой, М.И. Кукушкина, О.Е. Кутафина, А.Н. Медушевского, А.А. Мелкумова, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина, В.А. Черепанова, С.Н. Чернова, А.Н. Черткова и других исследователей, рассматривавших проблемы оптимизации федеративного устройства страны в целом в ключе развития российского конституционализма.

Вопросам поиска путей совершенствования состава федерации через отказ от асимметричности, исследованию проблем взаимоотношения автономных округов с включающими их субъектами, а также анализу возможности изменения субъектного состава страны на базе федеральных округов посвящены исследования М.В. Глигич-Золотаревой, М.Я. Гохберга, В.Г. Ермакова, Д.В. Замышляева, В.В. Иванова, И.А. Конюховой, А.Н. Черткова, К.В. Черкасова, С.Н. Чернова.

Проблемы сравнительного исследования федеративного устройства, в том числе и изменения состава субъектов современных федераций, а также вероятность федеративного будущего Европейского союза явились предметом исследования в работах В.Г. Баева, С.В. Ершова, И.В. Лексина, А.Н. Кокотова, А.А. Мелкумова, А.Н. Медушевского, П.И. Савицкого, Д.Сиджаньки, Е.С. Смирновой, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина, Е.Н. Шеленковой.

Вопросы правового определения понятия и правового статуса субъекта федерации как самостоятельного участника конституционно-правовых отношений нашли свое отражение в исследованиях А.В. Безрукова, Ф.С. Бекировой, М.В. Глигич-Золотаревой, Л.М. Карапетяна, О.Е. Кутафина, А.В. Усса, И.В. Худяковой, В.А. Черепанова.

Отдельные аспекты процесса изменения состава субъектов страны, такие как правовые аспекты оформления образования нового субъекта, вопросы правопреемства органов власти при образовании нового субъекта, правовое закрепление прав национальных меньшинств при изменении субъектного состава страны рассматривали в своих работах Л.Н. Васильева, А.С. Емельянов, Н.Р. Калита, О.А. Камалов, В.А. Кряжков.

Проблемы изменения субъектного состава страны как проявление поиска оптимального варианта государственного устройства Российской Федерации неоднократно являлись предметом исследования в монографиях, диссертациях, научных публикациях. Вместе с тем, проблематика заявленного направления исследования до сих пор остается недостаточно разработанной в силу того, что в ранее проведенных исследованиях затрагивались лишь отдельные аспекты проблем, связанных с изменением субъектного состава страны. Изменение состава субъектов федерации рассматривалось либо исключительно в аспекте укрупнения субъектов федерации, либо в целях решения иных исследовательских задач – в ключе анализа образования новых субъектов как способа разрешения конфликтов в федеративных отношениях, либо упрощения структуры федерации.

Серьезного теоретического изучения требуют вопросы правового регулирования переходного периода образования нового субъекта федерации. Существует необходимость в более глубоком теоретическом осмыслении правового регулирования процесса принятия в состав федерации нового субъекта. Фрагментарно в научных исследованиях представлен вопрос правопреемства прав и обязанностей вновь возникшим субъектом федерации, крайне мало исследованы проблемы конституционно-правовой ответственности за нарушение порядка образования и принятия в состав федерации нового субъекта.

Эмпирическую базу исследования составляют практика применения конституционно-правовых норм в сфере регулирования изменения субъектного состава федерации при образовании нового субъекта в результате объединения двух и более субъектов федерации, граничащих между собой, а также при принятии в состав Российской Федерации нового субъекта, постановления Конституционного Суда Российской Федерации, конституции иных федеративных государств.

Методологическую основу диссертационного исследования составляет комплекс общенаучных и специальных методов познания политической и правовой действительности. Общими методами, использованными в научной работе, являются анализ, синтез, индукция и дедукция, экстраполяция и интерполяция. Также в работе использованы сравнительно-правовой метод, системный, формально-юридический, историко-юридический. Так, при раскрытии особенностей переходного периода образования нового субъекта, в исследовании его правовой природы и определении сущности использовался сравнительный метод, метод

анализа, наблюдение, логический метод, в частности, сопоставлялись особенности в правовом регулировании организации и функционирования органов власти пяти созданных субъектов федерации, при этом каждая ветвь власти анализировалась отдельно по определенной системе признаков.

Научная новизна исследования. Настоящее диссертационное исследование представляет собой комплексное исследование проблематики изменения состава субъектов Российской Федерации на основе действующего законодательства с учетом зарубежного опыта и правоприменительной практики. В работе предложен новый научный подход к исследованию правового регулирования изменения состава субъектов Российской Федерации: данный процесс рассмотрен целостно, исследована сущность каждого из допускаемых законодательством способов изменения состава субъектов Российской Федерации, выделены общие и специфический принципы изменения субъектного состава страны, проанализированы цели и задачи оптимизации федеративного устройства, разработан понятийный аппарат, используемый для исследования заявленной проблематики.

Изменение состава субъектов Российской Федерации проанализировано в аспекте асимметричности Российской Федерации, рассмотрено влияние указанного процесса на развитие федеративного устройства России. Дана оценка правовому регулированию переходного периода образования нового субъекта федерации. Разработаны предложения и рекомендации по совершенствованию действующего законодательства и правоприменительной деятельности органов государственной власти, предложен проект соответствующего федерального конституционного закона.

На защиту выносятся следующие положения, содержащие элементы новизны:

1. Изменение состава субъектов Российской Федерации как правовой институт базируется на комплексе принципов, в рамках которых реализуются соответствующие процессы, включающем как общие принципы конституционного права, так и специфические правовые принципы. Диссертантом выделены общие принципы изменения субъектного состава Российской Федерации: принцип равноправия субъектов федерации как возможных участников процесса образования нового субъекта; принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина. Второй принцип является развитием основополагающего принципа конституционного права о том, что права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью. При изменении субъектного состава федерации их высшая ценность проявляется в приоритете над политической и экономической целесообразностью изменения субъектного состава Российской Федерации.

В работе выделен специфический принцип изменения состава субъектов Российской Федерации - принцип добровольности инициирования

процесса изменения состава субъектов федерации любым из допускаемых законодательством способов.

2. Предлагаются авторские определения правовых категорий, которые используются в нормативных правовых актах, регулирующих изменение состава субъектов федерации:

- основные требования к изменению состава субъектов Российской Федерации – это базовые критерии, необходимые обстоятельства, исходя из соблюдения которых происходит изменение состава субъектов Российской Федерации (данные критерии являются универсальными, и их возможно применить ко всем случаям изменения состава субъектов страны, в том числе и не нашедшим отражения в действующем законодательстве);

- условия изменения состава субъектов Российской Федерации – это правила, соблюдение которых обязательно при инициировании конкретного процесса изменения состава субъектов Российской Федерации, причем для каждого процесса изменения состава субъектов Российской Федерации – принятия нового субъекта, образования нового субъекта, выделения или разделения субъекта федерации - они будут различаться.

- субъект Российской Федерации – это государственно-правовое образование, территория которого является частью территории Российской Федерации, имеющее собственное наименование, символы, собственную конституцию или устав и законодательство, изданное в рамках собственной и совместной сфер ведения субъекта и федерации, имеющее систему органов государственной власти, реализующих свои функции в рамках собственной и совместной компетенции субъекта и федерации.

3. Обязательным этапом процесса образования нового субъекта федерации является переходный период, главной целью которого является обеспечение стабильного существования нового субъекта как полноправного участника федеративных отношений. Для достижения заявленной цели сформулированы задачи переходного периода образования нового субъекта и предложено их деление на следующие группы:

- учредительные: связанные с решением вопросов о статусе бывшего субъекта-участника объединения, а также направленные на урегулирование вопросов формирования и функционирования органов власти образованного субъекта в переходный период;

- процессуально-обеспечительные: связанные с решением вопроса правопреемства комплекса прав и обязанностей новым субъектом федерации; вопросов преемственности органами власти нового субъекта со всеми субъектами правоотношений, направленные на регламентацию процедуры проведения референдума по вопросу объединения, и определение порядка действия нормативных правовых актов объединившихся субъектов на территории нового субъекта.

4. В структуру механизма реализации таких процессов изменения состава субъектов федерации как разделение и выделение субъектов в

качестве условий необходимо включать следующие ограничения: запрет на создание «сложносоставного» субъекта федерации; порядок определения статуса будущего субъекта (при выделении - на референдуме заинтересованного субъекта, при разделении – предоставление новым субъектам статуса аналогичного статусу разделяемого субъекта); запрет присваивать новым субъектам наименования, отражающие принадлежность к определенной национальности.

5. Предлагается включить в Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ следующие возможные способы изменения субъектного состава Российской Федерации:

образование в составе Российской Федерации нового субъекта – это способ изменения состава субъектов Российской Федерации, при котором происходит объединение двух и более субъектов Российской Федерации, граничащих друг с другом, с сохранением наименования одного из субъектов Российской Федерации, территории которых подлежат объединению, или без такового;

выделение нового субъекта Российской Федерации – способ изменения состава субъектов Российской Федерации, при котором из территории существующего субъекта (либо существующих субъектов) Российской Федерации выделяется новый субъект, при этом прежний субъект (субъекты) сохраняет свое существование в рамках изменившейся территории.

разделение субъектов Российской Федерации - способ изменения состава субъектов Российской Федерации, при котором из территории существующего субъекта Российской Федерации образуется два и более новых субъекта федерации, при этом прежний субъект прекращает свое существование.

6. В целях совершенствования порядка изменения состава субъектов Российской Федерации предлагается реализовать следующие мероприятия:

- урегулировать нормами права подготовительный этап образования нового субъекта в составе федерации, предусмотрев создание координационного комитета, состоящего из представителей органов государственной власти субъектов и федерации, целью деятельности которого является мониторинг общественного мнения по вопросу образования нового субъекта и подготовка документов, направляемых Президенту Российской Федерации вместе с предложением об образовании нового субъекта федерации;

- включить в Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ в качестве основания для прекращения процедуры образования нового субъекта федерации признание референдума

несостоявшимся на территории хотя бы одного из субъектов – участников процесса объединения;

- предоставить Президенту Российской Федерации право отклонения предложения об образовании нового субъекта без его рассмотрения по существу, в случае, если оно либо прилагаемые к нему материалы не соответствуют требованиям Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ.

7. В целях совершенствования правового регулирования процесса правопреемства прав и обязанностей органов государственной власти субъекта в переходный период образования нового субъекта федерации предлагается:

- унифицировать подход к определению срока окончания переходного периода и во всех случаях определять в этом качестве срок окончания формирования законодательного органа власти нового субъекта;

- закрепить ограничения полномочий органа законодательной власти и высшего должностного лица субъекта в переходный период в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ, с целью невозможности их варьирования в каждом конкретном случае.

8. Для совершенствования процесса правового регулирования правопреемства прав и обязанностей субъектов федерации как самостоятельных участников правоотношений, а также для конкретизации правового положения административно-территориальных единиц с особым статусом предлагается:

- законодательно определить понятие административно-территориальной единицы с особым статусом: как часть территории субъекта федерации, статус которой определяется федеральным конституционным законом об образовании нового субъекта федерации, федеральными законами, уставом и законами субъекта федерации, создаваемая с целью сохранения этнической идентичности, исторических, культурных и иных традиций исконно проживающих на данной территории народов.

- основные особенности правового статуса административно-территориальных единиц с особым статусом определять до проведения референдума об образовании нового субъекта и отражать их в материалах, направляемых Президенту Российской Федерации, и впоследствии - в федеральном конституционном законе об образовании нового субъекта.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в том, что положения, изложенные в представленной на защиту работе, представляют собой новый подход в исследовании теоретических основ конституционно-правового процесса изменения состава субъектов Российской Федерации. На основе сформулированных предложений по совершенствованию законодательства диссертантом разработан проект федерального конституционного закона о внесении изменений в Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ.

Сделанные выводы и рекомендации могут быть применены в практической деятельности по совершенствованию конституционно-правового регулирования изменения состава субъектов Российской Федерации. Выводы и предложения могут найти применение в научной и педагогической работе в процессе преподавания курса конституционного права, при подготовке программ, методических рекомендаций, учебных пособий.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена на кафедре конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета, где произведено ее рецензирование и обсуждение. Наиболее значимые теоретические положения и практические выводы отражены в опубликованных автором работах. Основные идеи диссертационного исследования были обсуждены на научно-практических конференциях.

Структура диссертационной работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих восемь параграфов, заключения, библиографического списка и приложения.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается выбор темы исследования, раскрывается ее актуальность и степень научной разработанности, определяется объект, цели и задачи исследования; обозначаются теоретические, методологические и эмпирические основы исследования, раскрывается научная новизна выносимых на защиту положений, показывается теоретическая и практическая значимость диссертационной работы, а также апробация ее результатов.

В первой главе **«Теоретические и правовые основы изменения состава субъектов Российской Федерации»** проводится исследование правовых основ и принципов изменения состава субъектов федерации, анализируются требования и условия изменения субъектного состава страны, раскрываются особенности порядка принятия и образования в составе Российской Федерации нового субъекта, рассматривается отличие данных процессов от процесса изменения статуса субъекта Российской Федерации.

В первом параграфе **«Основные правовые дефиниции и теоретические подходы к изменению состава субъектов Российской Федерации»** анализируется развитие идей территориального переустройства России с XIX века вплоть до ее преобразования в государство с федеративным устройством. Рассматриваются современные подходы к теоретическому исследованию проблем субъектного состава федерации, среди которых автором условно выделяются «наднациональный» (И.А. Конюхова, А.Н. Чертков) и «управленческий» (М.Глигич-Золотарева)

подходы к изменению состава субъектов федерации и раскрывается их содержание.

В рамках первого параграфа автором анализируются существующие и предлагаются новые правовые дефиниции, имеющие ключевое значение для изучения проблем изменения состава субъектов Российской Федерации федерации, а именно, такие как: понятие категории «субъект федерации», определение принятия в состав федерации нового субъекта, выделения и разделения субъектов, образования нового субъекта федерации.

Проведенный во втором параграфе первой главы **«Правовые основы и принципы изменения состава субъектов Российской Федерации»** анализ позволяет говорить о том, что конституционно-правовые основы изменения субъектного состава страны содержатся, прежде всего, в Конституции Российской Федерации, Федеральном конституционном законе от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ, регламентирующем общий порядок образования и принятия в состав Российской Федерации нового субъекта, а также в специальном федеральном конституционном законе, принятом по итогам референдума об образовании нового субъекта. В случае принятия в состав федерации нового субъекта, указанный перечень дополняется международным договором о принятии в состав Российской Федерации иностранного государства либо его части.

Исследование действующего законодательства дает основание для вывода о том, что процессу изменения субъектного состава страны свойственны как общие принципы федерализма, так и специфические. Автором проанализирована основная цель образования нового субъекта федерации - повышение качества жизни населения будущего субъекта, выражающаяся в улучшении социально-экономических показателей уровня жизни населения нового субъекта: снижении безработицы, повышении средней заработной платы и улучшении инфраструктуры региона.

В третьем параграфе первой главы **«Требования и условия изменения состава субъектов Российской Федерации»** диссертантом предлагаются определения требований и условий изменения субъектного состава страны. Автор определяет основные требования к изменению состава субъектов Российской Федерации как базовые критерии, необходимые обстоятельства, исходя из соблюдения которых происходит изменение состава субъектов Российской Федерации. Условия изменения состава субъектов Российской Федерации – это правила, соблюдение которых обязательно для инициирования конкретного процесса изменения состава субъектов федерации, причем для каждого процесса изменения состава субъектов – принятия, образования, выделения или разделения субъекта федерации - они будут различными.

По сравнению с требованиями, условия изменения состава субъектов Российской Федерации являются более конкретными категориями,

определяемыми применительно к конкретному способу образования нового субъекта федерации.

В качестве условий образования нового субъекта в результате объединения двух и более субъектов в настоящей работе рассмотрены: наличие общей границы между участниками объединения, участие двух и более субъектов федерации.

В качестве главного условия принятия в состав Российской Федерации нового субъекта выделено обязательное участие в качестве инициатора объединения иностранного государства как субъекта международного права; в указанном аспекте рассмотрена процесс интеграции Российской Федерации с Республикой Беларусь.

Действующее законодательство не предусматривает требований и условий для таких способов изменения состава субъектов Российской Федерации как выделение или разделение субъектов. Представляется, что рассмотренные в настоящей работе требования к изменению состава субъектов федерации в полной мере применимы и к указанным способам. Для выделения и разделения субъектов федерации диссертантом предлагается установить следующие условия (при неукоснительном соблюдении требований):

- статус будущего субъекта при выделении определяется на референдуме заинтересованного субъекта, при разделении – новые субъекты получают статус аналогичный статусу разделяемого субъекта;

- ни при выделении, ни при разделении образованные субъекты не должны создать «сложносоставной» субъект федерации, то есть когда один из субъектов граничит только с другим субъектом и не имеет внешней границы с другим государством;

- не присваивать новым субъектам наименования, связанные с определенной национальностью.

Четвертый параграф **«Порядок принятия в состав Российской Федерации нового субъекта и порядок образования в составе Российской Федерации нового субъекта»** посвящен осмыслению правовой процедуры принятия в состав федерации нового субъекта и образования в ее составе нового субъекта, а также возможным негативным последствиям за нарушение данного порядка.

Практическая реализация норм законодательства, регулирующего процесс образования новых субъектов, показала, что принятию федерального конституционного закона об образовании конкретного субъекта, и даже самому обращению заинтересованных субъектов с инициативой объединения предшествует значительный по времени подготовительный этап согласования действий субъектов по вопросу будущего объединения. Он характеризуется подписанием договоров между субъектами о совместных действиях по образованию нового субъекта, созданием координационных комитетов и рабочих групп, состоящих из представителей заинтересованных субъектов и

федерального центра. Автором отмечается значимость данных мероприятий для процедуры образования нового субъекта и необходимость их отдельной регламентации в законодательстве, регулирующем процесс образования новых субъектов федерации, поскольку проведение указанных мероприятий позволит оценить отношение населения субъектов, предполагаемых к объединению, на начальном этапе процесса образования нового субъекта федерации. Кроме того, правовое урегулирование подготовительного этапа образования нового субъекта федерации позволит установить предел участия органов федеральной власти в процессе объединения; а также возможность отказа любого из субъектов от объединения - на какой стадии это будет допустимо и при каких условиях. В частности, автору диссертационного исследования представляется возможным установление в качестве основания для прекращения процедуры объединения признание несостоявшимся референдума по вопросу образования нового субъекта хотя бы в одном из заинтересованных субъектов, поскольку из такого результата будет следовать отсутствие интереса населения субъекта к вопросу объединения, и, как следствие, отсутствие доброй воли на образование нового субъекта.

Анализ процесса образования нового субъекта федерации позволяет говорить о том, что сама процедура практически полностью находится в ведении Федерации: от заинтересованных субъектов исходит лишь инициатива объединения, представление необходимых сопроводительных документов и проведение референдумов об объединении. Процесс объединения субъектов федерации в новый субъект занимает значительный период времени и требует привлечения как административных, так и финансовых ресурсов. Иницируют процесс изменения состава субъектов Российской Федерации в соответствии с действующим законодательством органы государственной власти заинтересованных субъектов. Тем самым, они берут на себя ответственность за то, что образование нового субъекта является необходимым и при его осуществлении будет достигнута главная цель объединения субъектов – улучшение уровня жизни населения объединяющихся регионов.

Автором отмечается фрагментарное присутствие норм конституционно-правовой ответственности за нарушение порядка принятия и образования в составе Российской Федерации новых субъектов, в связи с чем предлагается устранить данный пробел, в том числе путем предоставления Президенту Российской Федерации права отклонения предложения об образовании нового субъекта без его рассмотрения по существу, в случае, если оно либо прилагаемые к нему материалы не соответствуют требованиям федерального конституционного закона.

Вторая глава **«Конституционно-правовое регулирование переходного периода образования в составе Российской Федерации нового субъекта»** посвящена анализу норм федеральных конституционных законов, которыми было юридически оформлено образование новых

субъектов Российской Федерации – Пермского края, Красноярского края, Иркутской области, Забайкальского края, Камчатского края, регулирующих переходный период образования указанных субъектов федерации. Исследование переходного периода образования нового субъекта было рассмотрено диссертантом по различным направлениям – охарактеризованы правовые особенности указанного периода образования нового субъекта федерации и их проявление в деятельности органов власти нового субъекта; выявлена специфика процесса правопреемства новым субъектом прав и обязанностей своих предшественников.

В первом параграфе второй главы **«Цель и основные задачи переходного периода образования нового субъекта Российской Федерации. Правовые аспекты функционирования органов государственной власти в переходный период образования нового субъекта Российской Федерации»** диссертантом исследуется вопрос о целях, поставленных законодателем перед таким важным этапом образования нового субъекта Российской Федерации как переходный период.

В работе выявлены и охарактеризованы основные цели и задачи переходного периода образования нового субъекта федерации. Главной целью переходного периода образования нового субъекта федерации является обеспечение стабильного существования образованного субъекта как полноправного участника федеративных отношений. Диссертантом проведен анализ основных задач переходного периода, таких как: формирование органов государственной власти нового субъекта федерации, правовое регулирование правопреемства новым субъектом комплекса прав и обязанностей, правовая регламентация функционирования федеральных органов и органов власти субъекта федерации на территории нового субъекта, а также определение порядка действия законов и иных нормативных актов, принятых субъектами-предшественниками, на территории нового субъекта.

Кроме задач, прямо обозначенных в нормах законодательства, диссертантом также предлагается выделить задачу правового определения статуса бывшего автономного округа в составе субъекта федерации, поскольку необходимость решения данной задачи следует из практики применения норм, определяющих образование новых субъектов, в связи с тем, что все вновь возникшие субъекты федерации были в недавнем прошлом сложносоставными субъектами.

Все перечисленные задачи по их характеру диссертантом предлагается разделить на группы: 1) учредительные: связанные с решением вопросов о статусе бывшего субъекта-участника объединения, а также направленные на урегулирование вопросов формирования и функционирования органов власти образованного субъекта в переходный период; 2) процессуально-обеспечительные: связанные с решением вопроса правопреемства комплекса прав и обязанностей новым субъектом федерации;

вопросов преемственности органами власти нового субъекта со всеми субъектами правоотношений, а также направленные на регламентацию процедуры проведения референдума по вопросу объединения и порядка действия нормативно-правовых актов объединившихся субъектов на территории нового субъекта.

Автором отмечается, что, несмотря на то, что законодателем подробно урегулирован лишь переходный период образования нового субъекта путем объединения двух и более существующих субъектов федерации, это не означает, что указанный период отсутствует при реализации иных способов изменения состава субъектов федерации. Он будет иметь место во всех случаях изменения состава субъектов Российской Федерации, однако если при принятии в состав федерации нового субъекта предполагается, что он будет урегулирован нормами заключаемого международного договора, а впоследствии – нормами принятого соответствующего федерального конституционного закона; то в отношении иных случаев изменения состава субъектов Российской Федерации переходный период должен быть регламентирован нормами федерального конституционного закона, легализующими их возможность.

Анализ правового регулирования функционирования органов власти в образованных субъектах федерации в переходный период автором проведен по ряду особенностей, выделенных в результате исследования действующего законодательства, в частности

- 1) по дате окончания переходного периода;
- 2) по особенностям деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти в переходный период, а также органов местного самоуправления.

В работе исследованы особенности организации законодательных органов власти, заключающиеся в том, что если из объединившихся субъектов образуется новый субъект без сохранения наименования прежнего субъекта – законодательные органы объединившихся субъектов в переходный период функционируют совместно; если новый субъект сохраняет наименование одного из субъектов-участников объединения, полномочия законодательного органа другого субъекта прекращаются со дня образования нового субъекта и законодательную власть в переходный период осуществляет только законодательный орган субъекта, чье наименование сохранил новый субъект (Красноярский край, Иркутская область).

Другой особенностью деятельности законодательных органов субъектов в переходный период является ряд ограничений их полномочий, обусловленный спецификой данного отрезка времени (запрет на принятие законов по вопросу о прекращении либо приостановлении процесса образования нового субъекта Российской Федерации; в лишении права принятия решений о выражении недоверия губернаторам объединяющихся субъектов, а также руководителям исполнительных органов государственной

власти субъектов при назначении на должность которых они принимали участие; запрет утверждения договоров и соглашений в сфере международных и внешнеэкономических связей; договоров и соглашений, касающихся изменения границ объединяющихся субъектов).

По мнению диссертанта, установленные законодательством ограничения полномочий законодательных органов власти не обоснованы, поскольку при подобном положении дел практически вся система исполнительной власти субъекта остается выведенной из-под контроля представительного органа власти и, соответственно, ограничена ее ответственность.

Отдельно рассмотрены особенности правового статуса органов исполнительной власти образованного субъекта федерации, которые также заключаются в ограничении полномочий, выражающихся в запрете принятия решений, направленных на прекращение полномочий законодательных органов объединяющихся субъектов; в возможности назначения Президентом Российской Федерации временного исполняющего обязанности высшего должностного лица, в случае досрочного прекращения полномочий соответствующего высшего должностного лица, без участия законодательных органов власти субъекта.

Для органов судебной власти правовые аспекты функционирования в переходный период регламентированы унифицировано: упраздняются областные суды общей юрисдикции субъектов-участников объединения с передачей вопросов их ведения в юрисдикцию создаваемого краевого суда нового субъекта, с предоставлением возможности образования постоянной сессии краевого суда нового субъекта в административно-территориальной единице с особым статусом. Арбитражные суды объединяющихся субъектов также подлежат ликвидации с передачей вопросов, относящихся к их ведению арбитражному суду соответствующего края, за исключением арбитражных судов субъектов, сохранивших свои наименования, которые по завершении переходного периода продолжают осуществлять правосудие на территории нового субъекта.

Диссертантом отдельно рассмотрены особенности организации и деятельности органов местного самоуправления в переходный период образования субъекта федерации. Нормы федеральных конституционных законов об образовании новых субъектов предусматривают организацию органов местного самоуправления на территории нового субъекта с обязательным учетом административно-территориальных единиц с особым статусом. Данные особенности заключаются в возможности несоблюдения ряда требований Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления на территории Российской Федерации» от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ при организации местного самоуправления на территориях административно-территориальных единиц с особым статусом.

Во втором параграфе второй главы **«Правовое регулирование вопросов правопреемства комплекса прав и обязанностей вновь образованным субъектом Российской Федерации. Особенности статуса бывшего автономного округа в составе вновь образованного субъекта Российской Федерации»** диссертантом исследуются правовые аспекты правопреемства комплекса прав и обязанностей объединившихся субъектов новым субъектом. Одной из идей укрупнения субъектов является создание экономически жизнеспособных территориальных образований, что станет невозможным, если не обеспечить правопреемство прав и обязанностей объединившихся субъектов новым субъектом.

Диссертантом отмечается, что при образовании нового субъекта до конца неразрешенным остались вопросы процесса оформления правопреемства, передачи управленческих функций и ресурсов вновь возникшему субъекту. В настоящей работе предлагается провести различие между двумя случаями правопреемства, которые имеют место при изменении состава субъектов Российской Федерации: правопреемство в отношении самого субъекта федерации и правопреемство органов власти нового субъекта.

Исследование действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что правопреемство органов власти не является правопреемством в смысле гражданского законодательства, возникающим при реорганизации юридических лиц. В отношении органов государственной власти вновь возникших субъектов будут действовать общие положения гражданского права – их судьбу будет определять собственник их имущества - новый субъект федерации.

Сравнительное исследование норм федеральных конституционных законов позволяет определить схему, в рамках которой правовые нормы, регламентирующие правопреемство нашли отражение в федеральных конституционных законах об образовании новых субъектов: 1) определяется сам факт того, что органы государственной власти нового субъекта являются правопреемниками органов государственной власти объединившихся субъектов; 2) устанавливается перечень нормативных актов, которыми регулируются вопросы правопреемства; 3) определяется момент, в который органы государственной власти нового субъекта осуществляют в полном объеме государственную власть; 4) определяется срок, в который должны быть внесены изменения в учредительные документы государственных органов, учреждений, предприятий и организаций.

Основываясь на исследовании норм действующего законодательства и теоретических подходах к рассмотрению указанной проблематики, автор делает вывод о том, что правопреемство субъекта федерации, как таковое, является случаем универсального правопреемства, в связи с чем даже не поименованные в законе права и обязанности субъектов-предшественников переходят новому субъекту федерации.

Образование новых субъектов федерации путем объединения сложносоставных субъектов привело к включению в законодательство новой правовой категории – административно-территориальной единицы с особым статусом. Диссертантом дается правовая оценка статуса административно-территориальных единиц на территории вновь образованных субъектов Российской Федерации и на основе проведенного исследования предлагается следующее определение указанной категории: административно-территориальная единица с особым статусом - это часть территории субъекта федерации, статус которой определяется федеральным конституционным законом об образовании нового субъекта федерации, федеральными законами, уставом и законами субъекта федерации, создаваемая с целью сохранения этнической идентичности, исторических, культурных и иных традиций исконно (традиционно) проживающих на данной территории народов.

На примере Пермского края диссертантом анализируются нормы, характеризующие особый статус созданной административно-территориальной единицы в составе нового субъекта федерации. Данные нормы касаются, прежде всего, возможности организации единого муниципального образования на территории административно-территориальной единицы с особым статусом, особенностей организации избирательных округов на ее территории. Также специфика проявляется в том, что глава указанной единицы одновременно является должностным лицом органа исполнительной власти нового субъекта, а органы государственной власти нового субъекта обязаны предпринимать меры для сохранения этнической идентичности коми-пермяцкого народа.

Оценивая итоги образования нового субъекта федерации – Пермского края, а также мнения исследователей, диссертант приходит к выводу о необходимости развернутого определения статуса указанных административно-территориальных единиц, первоначально - в материалах, направляемых Президенту Российской Федерации с инициативой об образовании нового субъекта, а в последующем - в федеральных конституционных законах об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта. Значимость реализации данного предложения заключается в том, что это позволит заранее, то есть до даты проведения референдума об образовании нового субъекта и непосредственного момента образования нового субъекта, до потери одним из субъектов своего статуса знать будущее правовое положение нового территориального образования, чтобы иметь возможность оценить возможные преимущества и недостатки.

В третьей главе **«Влияние процесса изменения состава субъектов Российской Федерации на развитие России как федерации»** дается сравнительный анализ способов образования федераций и способов образования нового субъекта федерации, соответствующие процессы рассматриваются в свете происходящих изменений в составе субъектов

Российской Федерации, а также в аспекте возможного федеративного будущего Европейского союза. В рамках указанной главы процесс изменения состава субъектов федерации рассматривается как способ устранения одного из проявлений асимметричности Российской Федерации - сложносоставных субъектов федерации.

Первый параграф третьей главы **«Способы образования федераций и способы образования нового субъекта в существующей федерации: сходство и отличия. Правовое регулирование образования нового субъекта в зарубежных федерациях»** посвящен сравнительному анализу процесса образования государства с федеративным устройством и процесса образования нового субъекта в составе уже существующей федерации. Федерации возникают двумя способами – в результате объединения ранее независимых государств либо в результате разрыва единства, когда территорию федерации образуют субъекты, ранее никогда как самостоятельные государства не существовавшие. Российская Федерация возникла в результате процесса дезинтеграции, процесс же создания новых субъектов Российской Федерации определяется тем же факторами, которые лежат в основе образования федераций в результате интеграции. Исключение составляет случай, допускаемый действующим законодательством, когда к Российской Федерации может присоединиться часть иностранного государства – тогда будут иметь место оба процесса: интеграции и дезинтеграции.

Анализ процесса образования федерации крайне актуален на настоящее время, поскольку возможно получение эмпирических подтверждений тех или иных теоретических положений, касающихся его сущности на основе изучения развития Европейского союза, который медленно, но целенаправленно стремится стать федерацией, хотя до полного завершения интеграционных процессов еще далеко.

В основе и способов образования федераций и способов образования нового субъекта федерации лежат схожие механизмы – в каждом случае образуется территориально организованный субъект права, однако, безусловно, существуют значительные различия. Согласно российскому конституционному праву новый субъект федерации не может появиться в результате разделения либо выделения, что вполне объяснимо – и без того и практики, и теории достаточно часто обращают внимание на наличие в федерации слишком большого количества субъектов. Вместе с тем нельзя предугадать будущее развитие федеративных отношений, и отсутствие предусмотренной законом возможности разделения субъектов, является пробелом действующего законодательства.

Принятие нового субъекта, как и в случае образования федерации в результате объединения, предполагает потерю суверенитета (полную или его элементов). И во всех случаях указанные процессы влекут изменение границ государств. В основе правового регулирования процесса принятия в состав

федерации нового субъекта, как в случае образования нового государства, лежит договор, заключенный между государствами. И именно в силу данного положения не могут быть приняты в состав Российской Федерации так называемые «непризнанные республики» из «ближнего» зарубежья только на основе их собственной инициативы – поскольку они не являются государствами согласно нормам международного права.

Правовое регулирование порядка изменения субъектного состава зарубежных федераций отличается разнообразием подходов, обусловленных, как правило, историческими причинами, лежащими в начале возникновения самих федераций. Крайне редким явлением для конституционного права зарубежных федераций является закрепление в основном законе страны процесса разделения или выделения субъектов федерации (примером может служить Основной закон ФРГ).

Во втором параграфе третьей главы **«Изменение состава субъектов Российской Федерации в аспекте асимметричности Российской Федерации»** автор рассматривает реализуемый в настоящее время правовой механизм образования в составе федерации новых субъектов в качестве способа устранения одного из элементов асимметрии Российской Федерации – сложносоставных субъектов. Асимметрия федерации — это наличие разных по природе территориальных образований с разными правами и обязанностями. Применительно к Российской Федерации асимметрия всегда рассматривалась как фактор консолидации государства, особые права некоторых субъектов – как средство учета региональной специфики, именно поэтому асимметрия нашла свое закрепление в основном законе страны. Через изменение состава субъектов федерации можно решить сложные вопросы взаимоотношений автономных округов и включающих их субъектов.

Другим проявлением асимметричности федерации является отличие в правовом статусе республик и иных субъектов федерации, прежде всего, организованных по территориальному признаку. Автором настоящего исследования предлагается решать проблемы асимметричности федерации при сохранении федеративного устройства страны, однако без скоропалительных решений и необоснованного механического укрупнения субъектов, именно поэтому диссертантом критически оценивается возможность укрупнения субъектов на базе федеральных округов.

Изменение состава субъектов федерации путем, прежде всего, объединения субъектов способно решить так называемые проблемы асимметричности федерации, устранив сами проявления асимметричности – в частности, сложносоставные субъекты, вместе с тем следует понимать, что механическое объединение и укрупнение субъектов может лишь усугубить ситуацию, когда будут созданы не способные самостоятельно функционировать субъекты либо наоборот, возникнут субъекты, обладающие значительной экономической базой и при наличии определенных

политических сил, способные поставить под вопрос территориальную целостность страны.

В заключении кратко сформулированы выводы и подведены итоги диссертационного исследования.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, входящих в перечень, утвержденный Президиумом ВАК, рекомендованных для публикации научных результатов диссертаций:

1. Дробышева Е.В. Изменение субъектного состава Российской Федерации как способ решения проблемы асимметричности федерации // Бизнес в законе. 2008. №3. С.36-37. – ... п.л.

Другие статьи, тезисы докладов и выступлений на научных конференциях:

2. Дробышева Е.В. Переходный период как стадия образования и принятия нового субъекта Российской Федерации: отдельные аспекты правового регулирования // Проблемы права. 2009. №1. С.74-80. – ... п.л.

3. Дробышева Е.В. Образование федеративных государств // Актуальные проблемы права России и стран СНГ. 2006. Часть I. Материалы VIII международной научно-практической конференции 30-31 марта 2006 г. С.402.-405. – ... п.л.

4. Дробышева Е.В. Правопреемство комплекса пав и обязанностей вновь возникшими субъектами федерации при изменении субъектного состава Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. №8. С. 24-26. – ... п.л.

5. Дробышева Е.В. Разделение и выделение субъектов Российской Федерации: перспективы правового регулирования // Вопросы экономики и права. 2009. №9. С. 10-14. – ... п.л.