Спрыгина Ольга Романовна. Субъекты Российской Федерации с территориями с особым статусом: правовые основы и опыт административно-территориального устройства: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Спрыгина Ольга Романовна;[Место защиты: ФГКОУВО Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации], 2017.- 186 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**1 Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации, как элемент их конституционно-правового статуса 17**

1.1 Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации: понятие, содержание и особенности правового регулирования 17

1.2 Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации: понятие и правовое регулирование 40

1.3 Конституционно-правовые принципы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации 54

**2 Территории с особым статусом в системе административно-территориального устройства вновь образованных субъектов Российской Федерации 64**

2.1. Правовые основы образования нового субъекта Российской Федерации и регулирование его административно-территориального устройства 64

2.2 Особенности правового регулирования административно-территориальной единицы с особым статусом в составе субъекта Российской Федерации 108

2.3 Участие прокуратуры в нормотворческом процессе, связанном с с определением административно-территориального устройства и иных элементов конституционно-правового статуса субъекта РФ .132

Заключение 147

Список литературы 155

* [Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации: понятие и правовое регулирование](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/subekty-rossijskoj-federacii-s-territorijami-s-osobym-statusom-pravovye-osnovy-i.html#7652191)
* [Конституционно-правовые принципы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/subekty-rossijskoj-federacii-s-territorijami-s-osobym-statusom-pravovye-osnovy-i.html#7652192)
* [Особенности правового регулирования административно-территориальной единицы с особым статусом в составе субъекта Российской Федерации](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/subekty-rossijskoj-federacii-s-territorijami-s-osobym-statusom-pravovye-osnovy-i.html#7652193)
* [Участие прокуратуры в нормотворческом процессе, связанном с с определением административно-территориального устройства и иных элементов конституционно-правового статуса субъекта РФ](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/subekty-rossijskoj-federacii-s-territorijami-s-osobym-statusom-pravovye-osnovy-i.html#7652194)

**Введение к работе**

Актуальность вопросов, связанных с административно-территориальным  
устройством субъектов Российской Федерации, в том числе новых субъектов,  
образованных в составе Российской Федерации, отчасти подтверждается и  
наличием диссертационных исследований, подготовленных за последнее  
двадцатилетие. В их числе можно отметить ряд диссертаций на соискание  
ученой степени кандидата юридических наук: В.Н. Афонькин

«Административно-территориальное устройство субъектов Российской

Федерации» (2006 г.), В.В. Бессонова «Конституционно-правовые основы  
объединения субъектов Российской Федерации на примере Читинской области  
и Агинского Бурятского автономного округа» (2009 г.), А.В. Диреганова  
«Административно-территориальное устройство субъектов Российской

Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа» (2005 г.),  
Е.А. Гейн «Проблемы конституционно-правового регулирования

административно-территориального устройства Российской Федерации и ее субъектов» (2006 г.), М.В. Гончаров «Конституционно-правовое регулирование территориального устройства Российской Федерации: вопросы теории и практики» (2006 г.), Ю.В. Ермолаева «Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы» (2013 г.), С.П. Калинин «Правовое регулирование административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации» (2001 г.), П.А. Ромашов «Административно-территориальная единица с особым статусом (конституционно-правовое исследование) (2008 г.); а также диссертационное

исследование А.Н. Черткова, представленное на соискание ученой степени  
доктора юридических наук, на тему «Правовое регулирование

территориального устройства России: концепция и прогноз» (2012 г.).

Вместе с тем, изучение вышеуказанных работ позволяет утверждать, что в современной России пока найдены решения целого ряда имеющих место не выработано единого подхода к научно-теоретическому обоснованию модели административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации, образующихся в результате объединения двух или более субъектов Федерации, при которой автономный округ – ранее самостоятельный субъект – получает статус особой административно-территориальной единицы в составе уже объединенного субъекта Российской Федерации. А между тем потребность в подобных комплексных исследованиях, сопровождающихся выработкой конкретных правовых и организационных мер, способствующих совершенствованию системы нормативного правового регулирования, в настоящее время очевидна. До настоящего времени сами субъекты Российской Федерации, в лице регионального законодателя, не выработали четкого подхода к решению обозначенных вопросов.

В этой связи сохраняет свою актуальность сравнительное изучение  
действующего законодательства федерального и регионального уровня, в части,  
закрепляющей

административно-территориального устройства объединенных

**Объектом диссертационного исследования** выступают отношения, складывающиеся в сфере определения административно-территориального устройства новых объединенных субъектов Российской Федерации, имеющих в своем составе административно-территориальные единицы с особым статусом

в границах ранее существовавших самостоятельных субъектов Российской Федерации – автономных округов.

**Предметом исследования** являются правовые нормы, регулирующие отношения, связанные с административно-территориальным устройством объединенных субъектов Российской Федерации, определением особого статуса отдельных территорий в составе таких субъектов Российской Федерации, механизмы реализации указанных правовых норм, а также теоретические разработки в области субъектов Российской Федерации и категориально-понятийный аппарат изучаемых явлений, конституционно-судебная практика и практика органов прокуратуры по вопросам темы данного диссертационного исследования.

**Цель исследования** состоит в положений современной  
правовой науки, действующего законодательства и сложившейся

правоприменительной практики рассмотреть актуальные вопросы

Российской

Федерации, образованных в результате объединения ранее существовавших субъектов и имеющих в своем составе административно-территориальные единицы с особым статусом, показать существующие проблемы и предложить варианты их разрешения.

Для достижения обозначенной цели в диссертационной работе были поставлены и решены следующие **исследовательские задачи**:

- рассмотреть конституционно-правовой статус субъектов Российской  
Федерации, раскрыть его понятие, содержание и особенности правового  
регулирования в современной России;

- раскрыть понятие и охарактеризовать административно-территориальное  
устройство субъектов Российской Федерации, выявить проблемы его правового  
регулирования;

- определить на основе анализа конституционно-правовые принципы

обозначить правовые основы и особенности правового регулирования  
административно-территориального устройства объединенных субъектов,  
образованных в составе Российской Федерации;

раскрыть особенности правового регулирования составе

**Методологической** **основой** **исследования** правовых основ

административно-территориального устройства объединенных субъектов  
Российской Федерации являются положения диалектики, гносеологии,  
формальной логики, социологии, юриспруденции, социального управления и  
иных отраслей научного познания. В процессе исследования применялись  
общенаучные методы (дедукция, индукция, синтез, анализ, системный анализ  
изучаемых явлений и результатов, а также анализ судебной практики и  
результатов деятельности правоприменительных органов, анализ

регионального законодательства, аналогия, наблюдение, сравнение), а также частные методы научного познания (формально-юридический, системно-

структурный, сравнительно-правовой), способствующие реализации

познавательного интереса и достижению поставленной цели.

**Нормативную основу диссертации** составляют Конституция Российской Федерации 1993 г., конституции и уставы также договоры и соглашения, определяющие условия и порядок образования новых субъектов в составе Российской Федерации путем объединения двух или более ранее существовавших субъектов Российской Федерации.

**Теоретической основой исследования** служат положения и выводы относительно развития административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации, сформулированные в научных трудах следующих авторов: В.Н. Афонькина, И.Б. Борисова, О.В. Брежнева, Б.Д. Дамдинова, А.В. Дирегановой, Е.А. Гейна, В.Б. Евдокимова, Ю.В. Ермолаева, В.А. Жидких, К.Н. Княгинина, В.В. Кульчевского, О.П. Личичана, Н.В. Машьянова, С.А. Осипяна, П.А. Ромашова, А.В. Темираева, А.Н. Черткова, А.Н. Черкасова и др. В работе использованы и обобщены результаты изучения монографических исследований и иной научной и специальной литературы по исследуемой проблеме, а также результаты исследования иных нормативных источников.

Была подвергнута анализу юридическая и политико-правовая литература советского и постсоветского периодов. Следует отметить сохраняющееся научное значение многих теоретических выводов, методологических приемов исследования проблем административно-территориального устройства как системного явления, понятийного аппарата, сформулированных в изученных работах.

**Эмпирическую основу исследования** составили периодические и электронные средства массовой информации по проблемам административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации, особого статуса отдельных административно-территориальных единиц в составе объединенных субъектов Российской Федерации, статистические сведения об

итогах референдумов по объединению российских регионов, судебная практика, материалы проверок органами прокуратуры проектов нормативных правовых актов на соответствие Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в  
проведении научного исследования проблем

Российской Федерации, образованных  
в результате объединения ранее существовавших субъектов и имеющих в своем  
составе административно-территориальные единицы с особым статусом в  
границах бывших самостоятельных субъектов Федерации – автономных  
округов, сопровождающегося анализом конституционных (уставных) актов  
субъектов Российской Федерации с целью выработки конкретных правовых и  
организационных мер, нацеленных на решение выявленных проблем. Это  
позволило обосновать ряд предложений и практических рекомендаций по  
вопросу о путях и методах совершенствования соответствующего

законодательства.

**Положения, выносимые на защиту:**

На основе выдвигаемого диссертантом тезиса о том, что проблемы  
административно-территориального устройства субъектов Российской

Федерации приобрели особую актуальность на фоне совершенствования федеративного устройства государства, выражающемся в объединении

а) разработать комплексную федеральную программу по придав

б) установить финансовые (в том числе налоговые) льготы для  
хозяйствующих субъектов в объединяемых субъектах Российской Федерации.

2. Диссертантом определяется оптимальная система принципов

административно-территориального устройства субъектов Российской

Федерации, необходимых и достаточных для обеспечения рациональной, научно обоснованной территориальной организации публичной власти в субъекте Российской Федерации и эффективной ее реализации: 1) принцип самостоятельного в пределах ведения субъекта Российской Федерации установления административно-территориального устройства; 2) принцип многоуровневой территориальной организации административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации; 3) принцип соответствия административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации системе расселения населения региона; 4) принцип максимального приближения государственного аппарата и системы 5) принцип учета мнения населения при установлении административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации; 6) экономический принцип; 7) национальный принцип.

3. Предлагается на федеральном уровне, в том числе, путем внесения  
дополнений в Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принци  
пах организации законодательных (представительных) и исполнительных орга  
нов государственной власти субъектов Российской Федерации», закрепить  
базовые элементы особого статуса бывших автономных округов в составе  
объединенных субъектов Российской Федерации, учитывающие их характер  
ные этнические особенности и обеспечивающие

В целях обеспечения и представительных органах местного самоуправления,  
что особо актуально в отношении объединенных субъектов Российской  
Федерации, образуемых путем объединения ранее существовавших субъектов,  
(в том числе автономных округов), диссертантом даются практические

рекомендации по совершенствованию нормативных правовых актов, в том числе предлагается на уровне Конституции Российской Федерации отнести к исключительному ведению Российской Федерации положение о регулировании прав коренных малочисленных народов

Диссертантом обосновывается необходимость принятия целью урегулирования ними. При этом предлагается сформировать четкую нормативную  
основу для реализации указанной процедуры и с учетом положений частей 1 и  
3 статьи 67, а также п. «б» статьи 71 Конституции Российской Федерации  
отнести к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее  
субъектов вопрос об изменении границ между субъектами Российской  
Федерации.

6. Принимая во внимание приоритетную роль органов прокуратуры в  
обеспечении законности нормативных правовых актов и непосредственно  
самой нормотворческой деятельности на региональном уровне, прежде всего в  
случаях формирования нормативной правовой базы субъектов более широкое внедрение в практику различных форм  
взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти, местного  
самоуправления, общественными институтами, что положительно скажется на  
интенсивности и эффективности данного направления прокурорского надзора и  
существенно повысит роль прокуратуры в региональном нормотворческом  
процессе.

**Теоретическая и научно-практическая значимость диссертационного исследования.**Теоретическая значимость работы обусловлена, прежде всего, тем, что в диссертации содержится комплексный анализ основных характеристик административно-территориального устройства объединенных субъектов Российской Федерации. Выдвигаемые в данной работе положения об

определении особого статуса отдельных составе объединенных возможных формах реализации принципа учета национального состава, культурных и бытовых особенностей населения, могут быть использованы в качестве одного из инструментов для разрешения возникающих национальных и территориальных вопросов.

Выводы, сформулированные в данной работе, основаны на правовом  
анализе процессов, происходивших при объединении субъектов Российской  
Федерации. Результаты проведенного исследования могут быть взяты за основу  
при разработке подходов для совершенствования действующего

законодательства и обоснования конкретных практических мер, направленных  
на укрупнение субъектов Российской Федерации, определение их

административно-территориального устройства и установление особого статуса отдельных административно-территориальных единиц в их составе.

Материалы диссертации могут быть использованы в учебном процессе при изучении конституционного и муниципального права, а также для разработки специальных курсов, посвященных проблемам конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации и вопросам их административно-территориального устройства.

**Апробация и использование результатов исследования.** Основные  
положения диссертационного исследования внедрены в учебный процесс  
Филиала Дальневосточного федерального университета в Петропавловск-  
Камчатском и использовались при преподавании дисциплин «Теория  
государства и права», «Конституционное право Российской Федерации»,  
«Правовое регулирование государственной власти» студентам, обучающимся  
по направлению подготовки «Юриспруденция» (акт о внедрении от 01.06.2016).  
Основные результаты проведенного исследования докладывались автором на  
межрегиональных научно-теоретических и научно-практических

конференциях.

Основные результаты диссертационного исследования нашли отражение в научных статьях и публикациях в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, рекомендованных ВАК России: «Образование журнал «Государственная власть и местное самоуправление», октябрь 2010 г., г. Москва); «Правовое регулирование изменения границ между субъектами Российской Федерации: проблемы и решения» (Международный экономико-юридический журнал «Бизнес в законе», июль 2014 г.); «Участие прокуратуры в нормотворческом процессе на уровне субъектов Российской Федерации» (Международный экономико-юридический журнал «Пробелы в российском законодательстве», август 2014 г., г. Москва); «Современный взгляд на систему принципов административно-территориального устройства: теоретические аспекты и варианты законодательного закрепления в объединенных субъектах Российской Федерации» (журнал «Пробелы в российском законодательстве», октябрь 2016 г., г. Москва). В других периодических изданиях: «Правовые основы административно-территориального устройства Камчатского региона: история и перспективы развития» («Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов», октябрь 2010 г., г. Курск); «Проблемы, препятствующие укрупнению субъектов Российской Федерации» («Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов», июнь 2012 г., г. Курск); «Социально-экономические проблемы объединения субъектов Российской Федерации» («Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов», июль 2012 г., г. Курск); «Оптимизация субъектного состава Российской Федерации: анализ и перспективы развития» («Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов», октябрь 2015 года, г. Курск).

Структура диссертации определяется логикой исследования, а также поставленными целями и задачами и включает введение, две главы, объединяющие шесть параграфов, заключение, список использованной литературы, приложения.

## Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации: понятие и правовое регулирование

Если в едином государстве неделимость власти гарантируется связями подчинения с отдельными составляющими децентрализации, то в федерации целостность системы государственной власти основывается на сочетании субординации, разумной степени децентрализации и объективно необходимой кооперации.

Важнейшим принципом федерализма выступает равноправие субъектов федерации. Этот принцип, как и предыдущие, исходит из самой природы федерализма договора равноправных граждан, устанавливающих такую власть, которая наилучшим образом защищает их свободы и права. Из равноправия граждан вытекает и равноправие субъектов федерации, поскольку на всей территории федеративного государства граждане должны обладать равными правами и свободами. Поэтому, естественно, неравноправие субъектов федерации это нонсенс, антитеза федерализма1.

Территориальный подход к строительству федерации выступает в качестве еще одного принципа, признанного в мировой практике развития федерализма. Указанный принцип отнюдь не тождествен этнолингвистическому принципу, создающему благодатную почву для дезинтеграционных настроений внутри государства. Благополучно действующими оказываются лишь те многонациональные федеративные системы, где параметры федерированных единиц не совпадают с параметрами проживания отдельных этнических групп. Это исходит из самоочевидной истины: все люди созданы равными в своих правах и обязанностях, поэтому никакие этнические и другие факторы не могут ограничивать неотъемлемое право человека на жизнь, свободу, стремление к счастью. Еще один принцип федерализма заключается в законодательном, в первую очередь конституционном, разделении предметов ведения между федерацией и ее субъектами.

Мировая практика отрицает договорный характер решения данного вопроса. Сущность договора заключается в регулировании отношений между субъектами, равными по своему статусу, в то время как конституционное право регулирует отношения между субъектами, находящимися в определенной субординации, каковыми и являются отношения между федерацией и ее субъектами1.

Следует сказать, что Россия начала свое движение к ценностям современного понимания федерализма сравнительно недавно: официально она была провозглашена Федерацией в 1918 г., однако реальное федеративное строительство началось значительно позже, в начале 90-х гг. ХХ в. В силу этого современный российский федерализм крайне нестабилен. Для него характерно поступательное движение вперед по направлению к признанию демократических и федеративных ценностей, однако данный процесс происходит крайне медленно и при сохранении такого явления, как асимметричность федерации, выражающегося в неравенстве статусов субъектов Российской Федерации2.

Статья 5 Конституции РФ, с одной стороны, устанавливает равноправие субъектов Федерации, говорит о них как о «равноправных субъектах». С другой стороны, в следующем же пункте этой статьи только республики названы государствами (хотя и в скобках), а далее говорится, что республики имеют свою конституцию, а остальные субъекты устав. Республики могут иметь свое гражданство, могут иметь свой государственный язык. Многие из этих формулировок юридически неудачны, они противоречат друг другу3.

Есть и другие факты нарушения симметрии Российской Федерации. Некоторые субъекты (автономные округа) по-прежнему входят в состав других субъектов (областей). Такая ситуация нарушает и равноправие, и симметрию. Это парадоксальное явление, не имеющее аналогов в других федерациях, в 1997 году пытался урегулировать Конституционный Суд Российской Федерации. Он, в частности, рекомендовал Тюменской области и двум входящим в нее другим субъектам Федерации строить отношения на договорных началах. Это, конечно, не выход из необычной ситуации, и вряд ли такой выход может быть найден без изменения Конституции РФ1. Исходя из сегодняшних реалий, оптимальным вариантом решения данной проблемы может стать объединение этих субъектов с наделением бывших автономных округов, трансформирующихся в административно-территориальные единицы в составе нового объединенного субъекта федерации, особым законодательно закрепленным статусом. Асимметричная федерация законодательно допускает неравноправие ее субъектов: различия в правах между субъектами, привилегии одних и ограничение прав других. Но, в то же время, если асимметрия не установлена произвольно, волюнтаристским путем, а является естественным выражением реально существующих отношений, причем выражением не вечным, которое может и должно изменяться, асимметричная федерация базируется на самостоятельно существующих социально-экономических, исторических, этнических различиях частей государства2. Не менее сложная проблема возникает в связи с выделением субъектов федерации, определением их границ. Этот вопрос не встает, если федерация сложилась естественно, на основе союза ранее существовавших государств или государственных образований, однако имеет принципиальный характер, если федерация создается «сверху», актами государственной власти. В этом случае субъекты могут неоднократно кроиться и перекраиваться в целях поиска наиболее оптимальной формы политико-территориального устройства государства.

## Конституционно-правовые принципы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации

Необходимо разработать комплексную федеральную программу по процедурам объединения субъектов Российской Федерации путем их слияния, как вариант, придав этому проекту положение многообещающей приоритетной национальной программы. Это разрешит в дальнейшем выполнять процессы централизации государственного руководства путем уменьшения количества российских регионов не хаотично, а системно. В указанной программе необходимо учесть все основные исторические, социально-экономические, политические, национально-культурные, религиозные свойства регионов, подлежащих укрупнению, в целях избежать возникновения межнациональных, межрелигиозных и межэтнических конфликтов и противоречий.

На федеральном уровне следует закрепить положение о том, что субсидирование вопросов слияния субъектов Российской Федерации осуществляется из федерального бюджета. Кроме того, в федеральных программах, посвященных вопросам слияния регионов, а также Налоговом кодексе РФ и Бюджетном кодексе РФ следует установить ряд финансовых и налоговых преимуществ для хозяйствующих субъектов в объединяемых регионах (до пяти лет). Это позволит нивелировать дезорганизационные моменты, вызванные реформой системы регионального государственного управления в результате слияния субъектов Российской Федерации, и сделать объединенный регион притягательным для отечественных и зарубежных инвестиций.

Пертурбации вокруг законодательства, сопровождающие объединительные процессы, показали, что до сих пор нет единодушной оценки вопроса о необходимости слияния2. Однако, на наш взгляд, одним из главных условий упрочнения властной вертикали в стране и преодоления центробежных направлений в государственном управлении всё же представляется укрупнение субъектов Российской Федерации путем их слияния в более крупные регионы. Таким образом, спор о необходимости укрупнения в очередной раз определил перед наукой, властью и обществом задачи, на которые по множествам причин не было ответа в течение уже почти 20 лет, а если смотреть на проблему глобально то в течение всего существования современной отечественной государственности, неоднократно переживавшей реформирование пространственного измерения публичной власти, но при этом так и не сумевшей выработать четких критериев ее оптимальности. Проблема оценки современной структуры России как федерации в теоретическом и практическом аспектах оказывается достаточно разносторонней и нуждается в анализе с различных точек зрения1.

В широком смысле структура федеративного государства раскрывается не только через анализ его субъектного состава, но и через территориальное распределение полномочий федеральной власти (президентской, исполнительной, судебной), исследование административно-территориального и муниципального деления составных частей федерации, изучение национально-этнического, языкового, конфессионального разнообразия государства, имеющего свои особенности в территориальном измерении. Вместе с тем ключевым аспектом, предопределяющим все иное разнообразие федерации, по-прежнему остается структура федерации с точки зрения ее государственно-территориального устройства.

Можно выделить переходную точку зрения: признать движение России к поэтапному продвижению от национально-территориального устройства к территориальному. Данная позиция представляется наиболее жизнеспособной. Идейные предпосылки такой позиции заложены в действующей Конституции РФ, отказавшейся от термина «национально-государственное устройство Российской Федерации» и закрепившей «федеративное устройство» (гл. 3 Конституции РФ). Обращает на себя внимание Послание Президента России 1994 г. «Об укреплении Российского государства». В нем вскоре после принятия Конституции Российской Федерации было отмечено, что в России федерализм есть территориальная модель демократии1.

Российская Федерация не оказывается закрытым по своей организации государством: Конституция РФ допускает вероятность включения в Российскую Федерацию и формирования в ее составе нового субъекта Федерации (ч. 2 ст. 65 Конституции РФ). При этом о новом субъекте Российской Федерации может идти речь лишь в том случае, когда возникает фактически новый субъект Федерации по наименованию и положению, а его формирование устанавливается путем дополнения ст. 65 Конституции РФ актом о вхождении в состав России нового субъекта Российской Федерации2.

## Особенности правового регулирования административно-территориальной единицы с особым статусом в составе субъекта Российской Федерации

Довод о том, что невозможно принимать «опережающий» региональный закон об административно-территориальных единицах с особым статусом, поскольку это положение должно быть унифицировано, а эта унификация может быть произведена только федеральным законом, сложно признать убедительным. Дело в том, что идея унификации особого статуса данных административно-территориальных единиц является в имеющихся условиях лишь предположением. С равным основанием может быть выдвинуто и предположение о том, что «особость» статуса этих единиц предполагает их индивидуализацию на региональном или даже федеральном уровне. Но если и будет принят федеральный закон, который унифицирует положение этих административно-территориальных единиц, то принятые ранее «вразнобой» региональные законы об этих административно-территориальных единицах просто будут приведены в соответствие с этим законом. Этот механизм применялся на практике многократно.

Достаточно упомянуть унификацию конституций (уставов) субъектов, которые в 1990-е годы были разнообразны сильнее, чем теоретически могут быть разнообразны региональные законы об административно-территориальных единицах с особым статусом, а сегодня приведены к более или менее общему знаменателю на основе положений федерального законодательства.

Если все же настаивать на запрете законотворчества субъектов по вопросам административно-территориальных единиц с особым статусом вообще или, как вариант, на запрете «опережающего» законотворчества по этому вопросу, то придется утверждать, что эти запреты должны действовать и в отношении уставного правотворчества объединенных субъектов Российской Федерации. Однако все без исключения новообразованные субъекты Федерации в настоящий момент в своих уставах административно-территориальных единиц с особым статусом так или иначе затронули и сделали это несколько отличающимся образом1.

Надо опираться на то, что субъекты Российской Федерации вправе на основе имеющегося сегодня федерального законодательства своими законами конструировать административно-территориальные единицы с особым статусом. Так, в условиях действующего федерального законодательства региональный законодатель не может принимать масштабных законодательных решений в отношении административно-территориальных единиц с особым статусом. Конструирование такого статуса для этих единиц приведет к выводу о необходимости существенных изменений жестких предписаний федерального законодательства о единых принципах формирования органов государственной власти субъектов Федерации, быть может, гражданского, бюджетного, избирательного законодательства, законодательства об общих принципах организации местного самоуправления и т. д.

Но эти вопросы являются темой отдельного исследования. Здесь же необходимо указать на то, что федеральные органы государственной власти должны принять на себя ответственность за создание нормативной правовой основы специального положения административно-территориальных единиц, созданных на территориях (из территорий) бывших автономных округов. В конце концов, авторство конструкции таких административно-территориальных единиц принадлежит федеральному законодателю. Законодатель же новообразованных субъектов Российской Федерации в сложившейся ситуации может в пределах имеющихся собственных полномочий принимать акты, содержащие положения, с помощью которых в лучшем случае будет имитироваться «особостатусность» административно-территориальных единиц, пришедших на смену автономным округам.

Таким образом, в отношении административно-территориальной единицы с особым статусом необходимо указать: в существующих федеральных конституционных законах об образовании объединенных субъектов Федерации соответствующие нормы нуждаются в уточнениях. Конституция Российской Федерации и федеральные законы не дают органам государственной власти субъектов полномочия независимо устанавливать особое положение административно-территориальных единиц и не содержат утверждений об особом статусе административно-территориальных единиц субъектов. В Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» содержится лишь правило, по которому законом субъекта Федерации утверждается административно-территориальное разделение субъекта (подп. «л» п. 2 ст. 5).

Установление специального статуса в тексте соответствующего федерального конституционного закона об образовании нового субъекта тем более необходимо, что с учетом этого специального положения Правительство РФ утверждает регламент образования территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в Пермском крае (п. 2 ст. 11 ФКЗ о Пермском крае), на основе этого статуса также формируется местное самоуправление на территории Пермского края (п. 2 ст. 13). В статье 17 ФКЗ о Красноярском крае предусматривается целый ряд изъятий применения норм федерального законодательства о местном самоуправлении. На территории Камчатского, Забайкальского краев и Иркутской области наличие единицы с особым статусом также предполагается, что выступает особенностью данных субъектов Федерации. С учетом данных особенностей в указанных субъектах Федерации действует регламент образования и деятельности территориальных учреждений федеральных учреждений исполнительной власти (п. 2 ст. 13 ФКЗ «О Камчатском крае», п. 2 ст. 16 ФКЗ об Иркутской области, п. 2 ст. 17 ФКЗ «О Забайкальском крае»).

Некоторые исследователи полагают, что, рассматривая значение действия специального статуса бывших автономных округов при их вхождении в состав объединенных субъектов Федерации, следует определить основы этого статуса в нормах данных федеральных конституционных законов и распространить эти действия на будущее1. Во избежание правовых разночтений нюансы положения бывших автономных округов необходимо фиксировать в федеральных конституционных законах об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта.

## Участие прокуратуры в нормотворческом процессе, связанном с с определением административно-территориального устройства и иных элементов конституционно-правового статуса субъекта РФ

На федеральном уровне следует разработать общий программный документ, посвященный аспектам объединения субъектов Российской Федерации путем их слияния и учитывающий все особенности объединяющихся территорий: исторические, социально-экономические, политические, национально культурные, религиозные и др. Это необходимо в целях предупреждения потенциальных межнациональных, межрелигиозных и межэтнических конфликтов и разногласий. Как вариант, данной программе можно придать положение перспективного важнейшего национального проекта.

Реформа федеративного устройства Российской Федерации требует проведения ряда мероприятий: а) следует уменьшить число субъектов Российской Федерации, прежде всего за счет объединения регионов, существующих в основном на государственные дотации, с целью консолидации финансовых ресурсов и повышения эффективности реализации их экономического потенциала; б) необходимо окончательно ликвидировать сложносоставные субъекты Российской Федерации; в) важно четко дать определение термину «конституционно-правовое положение субъекта Российской Федерации», а также закрепить принципы организации субъектов Федерации, установить их обязанности и ответственность как перед Федерацией, так и перед своим населением; г) следует осуществлять поступательное, методическое, но обязательное подтягивание прав и полномочий субъектов Российской Федерации до уровня таких ее субъектов, как республики, что позволит нивелировать проблемы, обусловленные ассиметричностью российского федеративного устройства.

Новая система правового регулирования в области территориального устройства государства может отражаться в утверждении особого федерального закона (например, о процедуре изменения границ субъектов Федерации), формировании основ правовой регламентации федеральным законом и их углублении в законодательстве субъектов Федерации (например, об административно-территориальном устройстве субъекта Российской Федерации), внесении поправок в Конституцию Российской Федерации и развитии ее норм в федеральных законах и подзаконных нормативных правовых актах (в частности, вопросы гарантии безопасности государственной границы и пограничной зоны Российской Федерации).

В этой связи представляется целесообразным: а) утвердить Концепцию развития федеративных отношений в России, закрепив в ней базисные аспекты совершенствования (оптимизации) субъектного состава Российской Федерации и реформирования административно-территориального устройства существующих субъектов РФ, а также разработать комплексную федеральную программу по процедурам объединения субъектов Российской Федерации, придав ей статус приоритетной национальной программы; б) установить финансовые (в том числе налоговые) льготы для хозяйствующих субъектов в объединяемых субъектах Российской Федерации.

Негативным моментом для уже укрупненных субъектов Федерации является неопределенность толкования такого понятия, как «особое положение автономного округа как административно-территориальной единицы после слияния». В основе может лежать несколько аспектов:

-национальный аспект, то есть придание особенного положения территории по национальному основанию; -территориальный аспект; -экономический аспект –предоставление особых льгот, целевое финансирование развития территории.

На основе исследования объединительного процесса в Камчатском крае, а также других объединенных субъектах Российской Федерации можно сделать вывод о том, что имеется насущная потребность в четком определении специального положения административно-территориальной единицы в составе вновь созданного субъекта Российской Федерации, образовавшейся в границах территории бывшего автономного округа. Так, уже более восьми лет Корякский округ, входящий в состав нового субъекта Российской Федерации Камчатского края, не может приобрести все атрибуты своего особого положения, что отрицательно отражается на его существовании.

Положение административно-территориальной единицы со специальным статусом на данное время весьма расплывчато и не определено. Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство не дают субъектам права самостоятельно определять особое положение административно-территориальных единиц и в то же время сами не содержат конкретных положений об их статусе. Можно согласиться с мнением О. Е. Кутафина, который в свое время отметил, что на территории России возник новый вид автономии автономный округ, не являющийся субъектом Российской Федерации.

С учетом того, что при вхождении прежних автономных округов в число новых субъектов Российской Федерации их особый статус, даже будучи нечетко определенным, все же влияет на целый ряд аспектов государственного строительства, допустимо определить принципы этого статуса в текстах федеральных конституционных законов об образовании новых субъектов в составе Российской Федерации.

По существу, необходимо определение своеобразия административно-территориального устройства новообразованных субъектов; за бывшими автономными округами можно утвердить некоторые права, выступающие за границы вопросов регионального значения, в том числе дать правовые гарантии причастности их органов власти в утверждении решений на местном уровне. Целесообразно перечень необходимых вопросов обосновывающих объединение субъектов дополнить темой организации местного самоуправления (п. 2 ст. 12 Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»).