



УДК 342.1

## ПРОЦЕСС ОБЪЕДИНЕНИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ФАКТОР ОБРАЗОВАНИЯ СТАТУСНО-НОВЫХ ТЕРРИТОРИЙ

**А.Н. НИФАНОВ**

*Белгородский  
государственный  
национальный  
исследовательский университет*

*e-mail: nif@list.ru*

В данной статье автором исследовано влияние процесса объединения субъектов Российской Федерации на образование административно-территориальных единиц с особым правовым статусом. Рассмотрены концептуально-теоретические, а также практические проблемы (на примере Республики-анклава Адыгея и Краснодарского края) в заявленной сфере.

Ключевые слова: субъект Федерации, автономный округ, административно-территориальная единица с особым правовым статусом, муниципальная территория.

Для современного этапа государственного строительства в Российской Федерации характерен процесс укрупнения субъектов, с которым связывают надежды на разрешение многих политических, экономических, национальных, социальных и иных проблем современной России. При этом если до недавнего времени дискуссия носила в основном теоретический характер и велась вокруг таких вопросов, как обоснование необходимости сокращения числа субъектов Федерации, темпы объединительного процесса, его возможные «количественные» результаты (должно ли в результате в Российской Федерации остаться 7, 20, 30, 50 или какое-то иное число субъектов), то после референдумов по вопросам об образовании Пермского края и «нового» Красноярского края рассматриваемая тема получила еще и сугубо практический аспект<sup>1</sup>.

Изменение субъектного состава в сторону уменьшения произошло благодаря реализации возможности образования в составе Российской Федерации нового субъекта, что закреплено в ч. 2 ст. 65 Конституции Российской Федерации<sup>2</sup>, путем объединения в соответствии с механизмом, определенным в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»<sup>3</sup>.

С 2005 г. по 2008 г. произошло объединение субъектов Федерации в результате чего их число уменьшилось с 89 до 83<sup>4</sup>. Интеграционный процесс затронул субъекты Фе-

<sup>1</sup> Бессонова В.В. Проблемы объединительных реформ в субъектах Российской Федерации // Юридический мир. – 2009. – № 2.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. – 1993, 25 декабря; 2009, 21 января.

<sup>3</sup> Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Парламентская газета. – 2001, 20 декабря.

<sup>4</sup> См.: Федеральные конституционные законы РФ от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» // СЗ РФ. – 2004. – № 13. – Ст. 1110; от 14 октября 2005 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» // СЗ РФ. – 2005. – № 42. – Ст. 4212; от 12 июля 2006 г. № 2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» // СЗ РФ. – 2006. – № 29. – Ст. 3119; от 30 декабря 2006 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» // СЗ РФ. – 2007. – № 1 (ч. 1). Ст. 1. – № 23. – Ст. 2690; от 21 июля 2007 г. № 5-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа» // СЗ РФ. – 2007. – № 30. – Ст. 3745.



дерации, формально и так составляющие единое целое<sup>5</sup>. Это дало повод для высказанного в юридической литературе мнения о произошедшем своеобразном «поглощении» краями, областями автономных округов, что наиболее отчетливо проявилось в тех случаях, когда не изменилось даже название нового субъекта Федерации (Красноярский край, Иркутская область), однако автономные округа, ранее входившие в состав соответствующего края, области, перестали существовать<sup>6</sup>.

Обратим внимание, что автономные округа являются особыми государственными образованиями, которые обеспечивают, в том числе, решение национального вопроса на соответствующих территориях Российской Федерации (реализация прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока). Федеральные конституционные законы об образовании объединенных субъектов Федерации предусмотрели, что теперь эту задачу должны решать административно-территориальные единицы с особым правовым статусом, образуемые на территории бывших автономных округов.

Таким образом, административно-территориальные единицы с особым правовым статусом – новый вид национально-территориальных образований, создаваемых на территории субъекта Российской Федерации. Их правовой статус регулируется федеральными конституционными законами об образовании объединенных субъектов Федерации, учредительными актами, законами и иными нормативными правовыми актами соответствующих субъектов России. При этом уставы объединенных субъектов Федерации различным образом подходят к объему регламентации статуса рассматриваемых территорий единиц. В некоторых случаях уставы регулируют соответствующий статус весьма подробно в отдельной главе (Пермский<sup>7</sup>, Забайкальский края<sup>8</sup>, Иркутская область<sup>9</sup>), в других – фрагментарно, лишь отдельными нормами (Красноярский край<sup>10</sup>).

Территории административно-территориальных единиц с особым правовым статусом обособляются в границах бывших автономных округов и являются неотъемлемой частью соответствующего субъекта Федерации. Эти территориальные единицы вправе иметь символику, отражающую их исторические, культурные, социально-экономические и иные местные традиции в соответствии с законами субъектов Федерации (ч. 1 и 2 ст. 35 Устава Пермского края, ч. 3 ст. 15 Устава Иркутской области).

Вопрос о наименовании административно-территориальной единицы с особым правовым статусом решается в уставе соответствующего субъекта Федерации. В качестве временной нормы некоторые федеральные конституционные законы об образовании объединенных субъектов Федерации предлагали именовать эти территориальные образования округами. Данный подход был воспринят уставами всех объединенных субъектов Федерации, кроме Красноярского края. В соответствии со ст. 33 Устава Красноярского края административно-территориальные единицы с особым правовым статусом именуется «районы». Таким образом, в настоящее время в объединенных субъектах Российской Федерации образованы следующие административно-территориальные единицы с особым правовым статусом: Коми-Пермяцкий округ в Пермском крае, Таймырский (Долгано-Ненецкий) и Эвенкийский районы в Красноярском крае, Корякский округ в Камчатском крае, Усть-Ордынский Бурятский округ в Иркутской области, Агинский Бурятский округ в Забайкальском крае<sup>11</sup>.

<sup>5</sup> Брежнев О.В. Административно-территориальные единицы с особым правовым статусом в объединенных субъектах Российской Федерации: опыт, проблемы, перспективы развития // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 7.

<sup>6</sup> См.: Авакьян С.А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения: Материалы Междунар. науч. конф-ции. Юрид. ф-т МГУ им. М.В. Ломоносова. Москва, 28 – 31 марта 2007 г. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2008. – С. 22-23.

<sup>7</sup> Устав Пермского края от 27 апреля 2007 г. № 32-ПК // <http://www.admin.permkrai.ru/>

<sup>8</sup> Закон Забайкальского края от 11 февраля 2009 г. № 125-ЗЗК «Устав Забайкальского края» // <http://www.garant.ru/hotlaw/chita/191569/>

<sup>9</sup> Устав Иркутской области от 10 февраля 1995 г. // [http://www.protown.ru/russia/obl/articles/articles\\_91.html](http://www.protown.ru/russia/obl/articles/articles_91.html)

<sup>10</sup> Устав Красноярского края от 29 февраля 1996 г. № 8-252 // [http://www.protown.ru/russia/obl/articles/articles\\_98.html](http://www.protown.ru/russia/obl/articles/articles_98.html)

<sup>11</sup> Брежнев О.В. Административно-территориальные единицы с особым правовым статусом в объединенных субъектах Российской Федерации: опыт, проблемы, перспективы развития // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 7.



Отметим, что территорию административно-территориальной единицы с особым правовым статусом с точки зрения ее оценки как пространственных пределов реализации компетенции публичных органов власти, можно рассматривать в качестве:

– составной части территории субъекта Российской Федерации. На это указывает организация власти в рассматриваемых образованиях.

Так, в одних случаях в структуре органов исполнительной власти соответствующего субъекта Федерации создается орган специальной компетенции, осуществляющий государственное управление на территории административно-территориальной единицы с особым правовым статусом, а также функции по взаимодействию с иными исполнительными органами государственной власти субъекта Федерации и координации деятельности их территориальных органов. Представительный орган на уровне административно-территориальной единицы с особым правовым статусом отсутствует. Сохраняется существовавшее ранее в автономном округе территориальное деление на районы.

В соответствии с Уставом Пермского края (ч. 2 ст. 37, ст. 40) предусматривается создание в структуре исполнительных органов государственной власти края Министерства по делам Коми-Пермяцкого округа Пермского края, определена сфера его компетенции. Руководство данным Министерством осуществляет Глава Коми-Пермяцкого округа – министр Пермского края, который входит в состав Правительства края. Он назначается на должность и освобождается от нее Губернатором Пермского края по представлению Председателя Правительства края (ч. 1 – 3 ст. 41 Устава Пермского края). Аналогичный подход к организации государственной власти на территории Корякского округа предусмотрен Уставом Камчатского края (ч. 2 ст. 30).

В других случаях на территории административно-территориальной единицы с особым правовым статусом в структуре органов исполнительной власти субъекта Федерации создается орган общей компетенции, выполняющий функции государственного управления на соответствующей территории. Согласно ст. 18 Устава Иркутской области таким органом является Администрация Усть-Ордынского Бурятского округа. В Забайкальском крае Руководитель Администрации Агинского Бурятского округа одновременно является заместителем Председателя Правительства края (ч. 2 ст. 106 Устава Забайкальского края);

– муниципальной территории, так как на территории административно-территориальной единицы с особым правовым статусом создается единое муниципальное образование – муниципальный район. Организация власти в нем строится в соответствии с положениями Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и законами субъектов Федерации. Ранее существовавшее на данной территории деление на районы упраздняется.

Подобная модель принята в Красноярском крае, где образованы Таймырский (Долгано-Ненецкий) и Эвенкийский муниципальные районы. Таким образом, правовой статус данных территорий претерпел беспрецедентную для новейшей российской истории трансформацию: из территории субъектов Федерации они «превратились» в муниципальную территорию. Предусматривается создание представительных органов: Думы Таймырского (Долгано-Ненецкого) муниципального района, состоящей из 15 депутатов, избираемых на основе мажоритарной избирательной системы по одномандатным округам, и Совета депутатов Эвенкийского муниципального района, состоящего из 23 депутатов – по одному от каждого сельского поселения, входящего в состав района, независимо от численности населения (ч. 3 ст. 21 Устава Таймырского (Долгано-Ненецкого) муниципального района, ч. 2 ст. 15 Устава Эвенкийского муниципального района). При этом депутатский корпус представительного органа Эвенкийского района формируется из глав сельских поселений и из депутатов представительных органов указанных поселений.

В продолжение проблемы объединения территории субъектов Федерации, считаем, в порядке научной дискуссии целесообразно обозначить проблему аналогичной перспективы Республики Адыгея и Краснодарского края. Отметим, что фактически территория Республики-анклава Адыгея полностью входит в территорию Краснодарского края. Представленный вопрос достаточно остро обсуждается политиками на высоком государственном уровне. Основным аргумент, высказываемый за объединение, основывается на экономической подоплеке.

В Адыгее возможность объединения воспринимается очень болезненно. Руководство Республики на протяжении уже продолжительного времени также



отрицательно комментирует данную идею: экс-президент республики заявлял «Известиям», что «объединение есть не что иное, как политическая провокация, способная повлечь негативные последствия, особенно на фоне сложной общественно-политической ситуации в Северо-Кавказском регионе» (Хазрет Совмен)<sup>12</sup>. Нынешний президент Адыгеи Аслан Тхакушинов официально объявлял о том, что не говорил о возможном объединении Адыгеи и Краснодарского края ни в настоящее время, ни в перспективе<sup>13</sup>.

Неоднократно в республике-анклаве начинал работу Комитет защиты статуса Республики Адыгея, в который вошли представители различных общественных организаций и национальных обществ республики. Тем самым планы власти по объединению регионов и ликвидации национальных «матрешек» впервые натолкнулись на серьезное сопротивление в Республике Адыгея, находящейся внутри территории Краснодарского края.

Серьезную озабоченность возможным присоединением выражают не только местные общественные организации. Так, руководитель одного из зарубежных отделений организации «Черкесский конгресс» Кубан Хатукай, представляющей интересы адыгейской диаспоры Нидерландов, в письме на имя президента республики заявил, что считает «недопустимым посягательства на возможность развития Адыгеи как полноправного субъекта Российской Федерации».

Отметим, что руководство другой стороны – Краснодарского края выступает за укрупнение регионов в стране и объединение Краснодарского края с Республикой Адыгея.

По словам вице-губернатора Краснодарского края в 2008 г. Мурата Ахеджака, с учетом данных опросов, проведенных государственным унитарным предприятием (ГУП) «Центр социологических исследований», почти 80% опрошенных в Республике Адыгея высказались за объединение с Краснодарским краем.

«В том числе за объединение с Кубанью высказались 50% опрошенных представителей коренной национальности – адыгов, а из русскоязычного населения Республики Адыгея за объединение почти 90%», – заявил Ахеджак.

По его данным, «несколько ниже» доля сторонников объединения в Краснодарском крае – 48%<sup>14</sup>.

Таким образом, у сторон диаметрально противоположный взгляд на объединение. Вместе с тем, законодательно установленное основное условие образования в составе Российской Федерации нового субъекта – добровольная основа (ч. 1 ст. 3 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»).

В качестве аргументов, приводимых за интеграционный процесс, выступают:

- опыт принадлежности Адыгеи Краснодарскому краю в советский период;
- законодательно определенная процедура;

– практика объединения округов с краем или областью. Фактически, республика Адыгея – это субъект, обособленный в силу национального принципа, как и уже прошедшие стадию объединения округа. Федеральное конституционное законодательство об их объединении, с учетом национальных, исторических, культурных особенностей субъекта, соответственно регулирует эти вопросы применительно к образуемым на месте округов административно-территориальным единицам с особым статусом. Поэтому по аналогии в перспективе территория субъекта Республика Адыгея могла бы стать административно-территориальной единицей с особым статусом.

Подчеркнем, что процесс такого объединения, не смотря на имеющиеся юридические основания, в первую очередь должен быть подкреплен обоюдной добровольностью субъектов.

<sup>12</sup> В Адыгее зреет мятеж против объединения с Краснодарским краем // <http://www.bg-znanie.ru/article.php?nid=8781>

<sup>13</sup> Президент Адыгеи опроверг информацию об объединении республики с Краснодарским краем // <http://www.zihia.net/index.php?newsid=336>

<sup>14</sup> Вице-губернатор Краснодарского края намерен объединиться с Адыгеей // [http://www.gazeta.ru/lenta/2005/04/01/news\\_262455.shtml](http://www.gazeta.ru/lenta/2005/04/01/news_262455.shtml)



**Список литературы**

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // *Российская газета*. – 1993, 25 декабря; 2009, 21 января.
2. Авакьян С.А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения: Материалы Междунар. науч. конф-ции. Юрид. ф-т МГУ им. М.В. Ломоносова. Москва, 28-31 марта 2007 г. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2008. – С. 22-23.
3. Бессонова В.В. Проблемы объединительных реформ в субъектах Российской Федерации // *Юридический мир*. – 2009. – № 2.
4. Брежнев О.В. Административно-территориальные единицы с особым правовым статусом в объединенных субъектах Российской Федерации: опыт, проблемы, перспективы развития // *Конституционное и муниципальное право*. – 2010. – № 7.
5. В Адыгее зреет мятеж против объединения с Краснодарским краем // <http://www.bg-znanie.ru/article.php?nid=8781>
6. Президент Адыгеи опроверг информацию об объединении республики с Краснодарским краем // <http://www.zihia.net/index.php?newsid=336>
7. Вице-губернатор Краснодарского края намерен объединиться с Адыгеей [http://www.gazeta.ru/lenta/2005/04/01/news\\_262455.shtml](http://www.gazeta.ru/lenta/2005/04/01/news_262455.shtml)
8. Устав Иркутской области от 10 февраля 1995 г. // [http://www.protown.ru/russia/obl/articles/articles\\_91.html](http://www.protown.ru/russia/obl/articles/articles_91.html)
9. Устав Красноярского края от 29 февраля 1996 г. № 8-252 // [http://www.protown.ru/russia/obl/articles/articles\\_98.html](http://www.protown.ru/russia/obl/articles/articles_98.html)
10. Федеральный конституционный закон РФ от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // *Парламентская газета*. – 2001, 20 декабря.
11. Федеральный конституционный закон РФ от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» // *СЗ РФ*. – 2004. – № 13. – Ст. 1110.
12. Федеральный конституционный закон РФ от 14 октября 2005 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» // *СЗ РФ*. – 2005. – № 42. – Ст. 4212.
13. Федеральный конституционный закон РФ от 12 июля 2006 г. № 2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» // *СЗ РФ*. – 2006. – № 29. – Ст. 3119.
14. Федеральный конституционный закон РФ от 30 декабря 2006 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» // *СЗ РФ*. – 2007. – № 1 (ч. 1). Ст. 1. – № 23. – Ст. 2690.
15. Устав Пермского края от 27 апреля 2007 г. № 32-ПК // <http://www.admin.permkrai.ru/>
16. Федеральный конституционный закон РФ от 21 июля 2007 г. № 5-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа» // *СЗ РФ*. – 2007. – № 30. – Ст. 3745.
17. Закон Забайкальского края от 11 февраля 2009 г. № 125-ЗЗК «Устав Забайкальского края» // <http://www.garant.ru/hotlaw/chita/191569/>

**PROCESS OF ASSOCIATION OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION  
AS A FACTOR OF FORMATION OF NEW TERRITORIES STATUS**

**A.N. NIFANOV**

*Belgorod National  
Research University*

*e-mail: nij@list.ru*

In this article, the author studies the effect of the merger of the Russian Federation on the formation of administrative units with special legal status. We consider the conceptual and theoretical and practical problems (for example, the Republic of Adygea, the enclave and the Krasnodar Territory) in the declared area.

Key words: individualization, individualization's means, intangible thing, non-property rights.