

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2023.16.53.015

## **О некоторых вопросах основ территориального устройства Российской Федерации в контексте изменений субъектного состава в период 2000-2022 годов**

**Сенников Дмитрий Эдуардович**

Аспирант,  
Российский государственный университет правосудия,  
117418, Российская Федерация, Москва,  
ул. Новочеремушкинская, 69;  
e-mail: dmsennikov@gmail.com

### **Аннотация**

Российская Федерация – государство с исключительно богатой историей. В 2020 году Конституцией Российской Федерации провозглашено, что Российская Федерация объединена тысячелетней историей. Представляется логичным, что на протяжении всего этого периода российская государственность характеризовалась разным составом территории России, составом населения и объемом вызовов, стоящих перед государством и обществом. Настоящая статья посвящена вопросам территориального устройства Российской Федерации с учетом опыта присоединения новых субъектов Российской Федерации, анализу нормативного правового регулирования, определяющего цели изменения территориального устройства России и возможным перспективам его развития. При рассмотрении вопросов федеративного устройства России, в том числе при анализе состояния федеративных отношений в части реализации предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, необходимо исходить из того, что существование и развитие федеративного устройства должно проводиться с учетом высшей ценности российского государства – необходимости максимально обеспечить возможности для реализации прав и свобод человека и гражданина.

### **Для цитирования в научных исследованиях**

Сенников Д.Э. О некоторых вопросах основ территориального устройства Российской Федерации в контексте изменений субъектного состава в период 2000-2022 годов // Вопросы российского и международного права. 2023. Том 13. № 3А. С. 146-153. DOI: 10.34670/AR.2023.16.53.015

### **Ключевые слова**

Субъекты Российской Федерации, федеративное устройство, федерализм, предметы ведения, конституция.

## Введение

Российская Федерация государство с исключительно богатой историей. В 2020 году Конституцией Российской Федерации провозглашено, что Российская Федерация объединена тысячелетней историей<sup>1</sup>. Представляется логичным, что на протяжении всего этого периода российская государственность характеризовалась разным составом территории России, составом населения и объемом вызовов, стоящих перед государством и обществом. Так, от феодальной раздробленности княжеств до Российской Империи и от абсолютной монархии до демократического общества российское государство состояло от совокупности мелких княжеств до субъектов Федерации при федеративном государственном устройстве. Вне всяких сомнений, такой исторический путь не мог не наложить отпечаток на существующий субъектный состав Российской Федерации.

За практически 30 лет действия отечественной Конституции субъектный состав Российской Федерации регулярно по разным причинам претерпевал изменения. Так, по состоянию на момент написания настоящей работы Российская Федерация включает в себя 89 «частей» – республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов – в силу статьи 5 Конституции Российской Федерации равноправных субъектов федерации.

Представляется, что рассмотрение современных примеров изменения субъектного состава позволит наиболее полно определить основы внутреннего территориального деления, понять влияние такого деления на развитие федеративных отношений в России, в том числе влияние особенностей территориального деления России на реализацию полномочий субъектов Российской Федерации как в сфере предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, так и в сфере ведения таких субъектов, а также сформулировать положения, способствующие дальнейшему совершенствованию нормативного правового регулирования отношений, находящихся в компетенции субъектов Российской Федерации.

## Основная часть

Необходимо еще раз отметить, что формирование субъектного состава России началось не в 1993 году в момент образования Российской Федерации в ее нынешнем виде, а многим раньше. В частности, в основе своей территориальное устройство России в 1993 году стало прямым наследием советского периода [Нифанов, 2020, 30]. Однако, для рассмотрения принципов современного территориального деления в масштабе настоящей работы целесообразно рассмотреть процесс формирования территорий начиная с момента принятия действующей Конституции Российской Федерации.

Так, изначально Конституция Российской Федерации содержала указания на 19 республик (в настоящее время – 24), 6 краев (в настоящее время – 9), 49 областей (в настоящее время – 48), 2 города федерального значения (в настоящее время – 3), 1 автономную область (в настоящее время – 1), 10 автономных округов (в настоящее время – 4).<sup>2</sup> Отражением указанной статистики в Конституции Российской Федерации являются редакции статьи 65 Основного закона,

---

<sup>1</sup> Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации (в редакции от 12 декабря 1993 года).

содержащего поименный перечень субъектов Российской Федерации. Изучение указанных редакций позволит более предметно рассмотреть причины изменения территориального устройства страны.

Так, первую категорию изменений составляют изменения, корректирующие наименования субъектов Российской Федерации. Такие изменения, на наш взгляд, не затрагивают вопросы основ территориального разделения Российской Федерации, не несут за собой корректировок конституционно-правового статуса и иных конституционно-правовых последствий. Соответствующие положения также сформулировал отечественный Конституционный Суд при разрешении вопроса о порядке корректировки конституционного текста в связи с изменением наименования субъекта Российской Федерации<sup>3</sup>. При этом необходимо отметить, что часть таких изменений была направлена на исключение из наименования субъектов «национального компонента» (Республика Калмыкия – Хальмг Тангч стала Республикой Калмыкия в 1996 году, а Чувашская Республика – Чуваш республика стала Чувашской Республикой – Чувашией в 2001 году), а другая часть содержала включение исторического наименования регионов (Республика Северная Осетия – Алания, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Кемеровская область – Кузбасс). Представляется, что такие изменения затрагивают в первую очередь культурологические особенности региона, существенно не затрагивая его конституционно-правовой статус.

Другую категорию составляют изменения, связанные с образованием новых субъектов в связи с вступлением территорий в состав России. Всего в состав Российской Федерации с момента принятия действующей Конституции было принято 5 новых субъектов – Республика Крым в 2014 году (в момент принятия разделилась на два субъекта), Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика, Запорожская область и Херсонская область в 2022 году.

В контексте настоящей работы в данной категории изменений интерес представляет нормативно-правовое регулирование принятия Республики Крым в состав Российской Федерации, поскольку включению указанной Республики в состав государства, как указывалось ранее, сопутствовало ее единовременное разделение на несколько субъектов, а именно Республику Крым и город федерального значения Севастополь – в силу соответствующего федерального конституционного закона<sup>4</sup>. Представляется, что подобное разделение связано с особым административно-территориальным значением города Севастополя (в частности, географическим положением, существованием военной инфраструктуры, а также тем обстоятельством, что город Севастополь вступал в состав Российской Федерацией в качестве города с особым статусом<sup>5</sup>).

В свою очередь, наибольший интерес для рассмотрения вопросов основ территориального устройства Российской Федерации представляет третья категория изменений, связанных с образованием новых субъектов Российской Федерации путем их объединения.

---

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 ноября 1995 г. № 15-П «По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации».

<sup>4</sup> Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя».

<sup>5</sup> Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов.

Новейшая конституционная практика сталкивается с 5 примерами такого объединения в период с 2005 по 2008 года. Каждый из представленных примеров исходя из соответствующих федеральных конституционных законов был объединен общими целями – ускорение социально-экономического развития объединяемых регионов и повышение уровня жизни населения, проживающего в соответствующих субъектах Российской Федерации.

Практика объединения регионов отличается также общей характерной чертой – присоединение менее крупного региона как с точки зрения количества людей, проживающих на соответствующей территории, так и с точки зрения темпов экономического развития, к более крупному.

При этом волна укрупнения регионов тех лет также характеризуется сокращением количества регионов, образованных по «национально-территориальному» принципу, на котором необходимо остановиться подробнее.

Считается, что субъектный состав Российской Федерации базируется на двух принципах – национально-территориальном и административно-территориальном [Бабурин, 2023; Ирхин, 2022] (при этом в зависимости от авторского подхода могут использоваться другие наименования таких принципов). Анализ современного территориального деления России позволяет сделать вывод, что при применении указанных принципов ключевым фактором является основа для формирования того или иного субъекта федерации, а именно:

- территориальные особенности региона, в частности, географическое расположение, природные ресурсы, расположенные на такой территории;

- экономические инфраструктурные особенности региона, в том числе созданные системообразующие предприятия промышленности, торговли, туризма и пр.;

- культурологические особенности проживающего на такой территории населения;

- особенности национального состава регионов.

Важно отметить, что последняя составляющая является одним из ключевых базисов формирования субъектов федерации по принципу национально-территориального деления. Представляется, что по такому принципу образованы республики в составе Российской Федерации (вероятно, за исключением ДНР и ЛНР), автономная область и автономные округа. Факторами, позволяющими сделать такой вывод, являются, как минимум, наименование соответствующих субъектов, национальный состав населения (в указанных регионах прослеживается более высокий уровень коренного населения региона (или же определенной народности или группы народностей) относительно русского населения), а также преобладающий относительно регионов, сформированных по иному принципу, уровень национальной культуры.

Указанные особенности регионов, сформированных по национально-территориальному принципу, являются важной составляющей, необходимой к учету при выстраивании федеративных отношений, тем более при рассмотрении вопроса об объединении регионов.

Согласно части 3 статьи 5 Конституции Российской Федерации федеративное устройство Российской Федерации основано, в том числе, на равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации.

Реализацией указанной основы является порядок образования нового субъекта Российской Федерации (в том числе объединения двух и более субъектов), установленный

соответствующим федеральным конституционным законом<sup>6</sup>. Согласно части 1 статьи 11 указанного федерального конституционного закона вопрос об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта подлежит вынесению на референдумы заинтересованных субъектов Российской Федерации после проведения соответствующих консультаций с Президентом Российской Федерации. Кроме того, для решения вопроса об образовании субъекта установлены цензы для голосования, что также является инструментами обеспечения легитимности волеизъявления граждан. Несмотря на то, что такой порядок предусмотрен для субъектов Российской Федерации вне зависимости от принципов их образования, представляется, что указанные положения наиболее актуальны для регионов, сформированных по национально-территориальному принципу.

Такой же порядок был применен при ранее упомянутой волне объединения регионов в начале текущего тысячелетия.

В этой связи примечательно, что при объединении регионов были применены не только основы, закрепленные в части 3 статьи 5 Конституции Российской Федерации, но и ключевые ценности Российского государства – права и свободы человека и гражданина.

Наряду с этим нельзя не затронуть негативный аспект указанного объединения. Как уже отмечалось, слияние регионов России в середине первого десятилетия текущего века затронуло ряд субъектов Российской Федерации, сформированных по национально-территориальному признаку. При этом, согласно данным Всероссийской переписи населения 2002 года<sup>7</sup>, такие субъекты отличались меньшим по отношению к региону, к которому осуществлялось присоединение, объемом «коренного» населения. Следовательно, такое слияние повлекло за собой сокращение числа представительных коренных народов в законодательных органах власти образованных субъектов Российской Федерации. Однако, поскольку слияние регионов было поддержано волеизъявлением проживающего на соответствующей территории народа, данный факт не представляется критичным для дальнейшего регионального развития.

Как указывалось выше, объединение регионов происходило исходя из целей ускорения социально-экономического образования субъектов и повышения уровня жизни соответствующего населения. На наш взгляд, указанная цель является более предметным отражением закрепленных отечественных конституционных ценностей.

Согласно статье 2 Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Данная основа конституционного строя предметно раскрывается в разделе 2 отечественного Основного закона. В контексте обозначенных целей указанное изменение территориального устройства наиболее полно влияет в первую очередь на социально-экономические права населения, в частности, обеспечение возможностей права граждан на социальное обеспечение, жилище, медицинскую помощь, образование и пр., в том числе за счет оптимизации бюджетных процессов, расширения экономических возможностей для жителей нескольких регионов, применения единых стандартов качества работы государственных и муниципальных органов.

Также примечателен факт, что при заключении договора о принятии Республики Крым в Российскую Федерацию, что наряду с такими принципами международного права, как принцип самоопределения народов, декларировались также решимость обеспечить уважение и

---

<sup>6</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».

<sup>7</sup> <http://www.perepis2002.ru/index.html?id=17>

соблюдение достоинства, прав и свобод человека и стремление обеспечить благополучие и процветание своих народов<sup>8</sup>.

Аналогичные положения, однако, в более расширенном виде, были отражены в 2022 году в договорах между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой, Луганской Народной Республикой, Херсонской и Запорожской областями о принятии в Российскую Федерацию<sup>9</sup>.

Следовательно, образование указанных субъектов в составе России также последовательно было сопряжено с необходимостью обеспечить достойный уровень жизни населения соответствующих территорий.

Таким образом, на наш взгляд, с учетом факторов, влияющих на территориальное разделение Российской Федерации, а также с учетом практики объединения субъектов, несмотря на отсутствие соответствующего указания в части 3 статьи 5 Конституции Российской Федерации, базовой составляющей федеративного устройства Российской Федерации является необходимость обеспечения возможности реализации прав и свобод человека и гражданина, которые являются ключевой ценностью Российского государства.

В настоящее время представляется актуальным тезис, встречающийся в научном сообществе, о том, что «успешность современного российского федерализма напрямую зависит от преодоления в стране кризисных явлений экономического, социального и правового характера» [Баранов, 2020, 223]. Однако, на наш взгляд, процесс решения указанных кризисных явлений также напрямую зависит от выстроенных и существующих федеративных отношений, в том числе связанных с территориальным устройством, и, как следствие, формированием органов государственной власти, реализацией компетенции субъектов Российской Федерации, использованием территории, ресурсов и пр.

При этом, подобная логика прослеживается в последнее десятилетие в выступлениях ведущих представителей государственной власти. Так, в 2021 году спикер Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Валентина Матвиенко по данным издания «РИА НОВОСТИ» отметила целесообразность укрупнения регионов с целью выравнивания уровня жизни людей<sup>10</sup>. Пятью годами позднее Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Марат Хуснуллин также обращал внимание, что несмотря на то, что в Правительстве Российской Федерации не прорабатываются планы по укрупнению регионов, сам он считает подобную практику правильной, поскольку это позволит перераспределить экономические ресурсы, за счет чего возможно повышение уровня жизни граждан<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов.

<sup>9</sup> Договор между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта от 30 сентября 2022 г.

Договор между Российской Федерацией и Луганской Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта от 30 сентября 2022 г.

Договор между Российской Федерацией и Запорожской областью о принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта от 30 сентября 2022 г.

Договор между Российской Федерацией и Херсонской областью о принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта от 30 сентября 2022 г.

<sup>10</sup> <https://ria.ru/20211227/regiony-1765647560.html>

<sup>11</sup> <https://www.rbc.ru/politics/27/04/2021/60880a649a7947fb20699662>

## Заключение

С учетом изложенного, при рассмотрении вопросов федеративного устройства России, в том числе при анализе состояния федеративных отношений в части реализации предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, необходимо исходить из того, что существование и развитие федеративного устройства должно проводиться с учетом высшей ценности российского государства – необходимости максимально обеспечить возможности для реализации прав и свобод человека и гражданина.

## Библиография

1. Бабурин С.Н. Интеграционный конституционализм. М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. 264 с.
2. Баранов П.П. Конституционно-правовая политика современной России: идеи, приоритеты, ценности, направления. М.: ИНФРА-М, 2020. 248 с.
3. Ирхин И.В. Территории с особым статусом в составе федеративных государств (конституционно-правовое исследование). М.: ИНФРА-М, 2022. 217 с.
4. Матвиенко назвала укрупнение российских регионов целесообразным. URL: <https://ria.ru/20211227/regiony-1765647560.html>
5. Нифанов А.Н. Территория Российской Федерации: конституционно-правовая территория: автореф. дис. ... д-ра наук. Белгород, 2020. 49 с.
6. Национальный состав и владение языками, гражданство. URL: <http://www.perepis2002.ru/index.html?id=17>
7. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 ноября 1995 г. № 15-П «По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации».
8. Хуснуллин посчитал избыточным число регионов в России. URL: <https://www.rbc.ru/politics/27/04/2021/60880a649a7947fb20699662>

## On some issues of the fundamentals of the territorial structure of the russian federation in the context of changes in the subject composition in the period 2000-2022

**Dmitrii E. Sennikov**

Postgraduate,  
Russian Academy of Justice,  
117418, 69, Novocheremushkinskaya str., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: [dmsennikov@gmail.com](mailto:dmsennikov@gmail.com)

### Abstract

The Russian Federation is a state with an exceptionally rich history. In 2020, the Constitution of the Russian Federation proclaimed that the Russian Federation is united by a thousand-year history. It seems logical that throughout this period, Russian statehood was characterized by a different composition of the territory of Russia, the composition of the population and the volume of challenges facing the state and society. This article is devoted to the issues of the territorial structure of the Russian Federation, considering the experience of joining new subjects of the Russian Federation, the analysis of regulatory legal regulation that determines the goals of changing the territorial structure of Russia and possible prospects for its development. When considering issues of the federal structure of Russia, including when analyzing the state of federal relations in

terms of the implementation of subjects of joint jurisdiction of the Russian Federation and the subjects of the Russian Federation, it is necessary to proceed from the fact that the existence and development of the federal structure should be carried out taking into account the highest value of the Russian state, which is the need to maximize provide opportunities for the realization of the rights and freedoms of man and citizen.

### For citation

Sennikov D.E. (2023) O nekotorykh voprosakh osnov territorial'nogo ustroystva Rossiiskoi Federatsii v kontekste izmenenii sub"ektnogo sostava v period 2000-2022 godov [On some issues of the fundamentals of the territorial structure of the Russian Federation in the context of changes in the subject composition in the period 2000-2022]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 13 (3A), pp. 146-153. DOI: 10.34670/AR.2023.16.53.015

### Keywords

Subjects of the Russian Federation, federal structure, federalism, jurisdiction, constitution.

### References

1. Baburin S.N. (2023) *Integratsionnyi konstitutsionalizm* [Integration constitutionalism]. Moscow: Norma: INFRA-M Publ.
2. Baranov P.P. (2020) *Konstitutsionno-pravovaya politika sovremennoi Rossii: idei, priority, tsennosti, napravleniya* [Constitutional and legal policy of modern Russia: ideas, priorities, values, directions]. Moscow: INFRA-M Publ.
3. Irkhin I.V. (2022) *Territorii s osobym statusom v sostave federativnykh gosudarstv (konstitutsionno-pravovoe issledovanie)* [Territories with a special status within federal states (constitutional and legal research)]. Moscow: INFRA-M Publ.
4. Khusnullin poschital izbytochnym chislo regionov v Rossii [Khusnullin considered the number of regions in Russia to be excessive]. Available at: <https://www.rbc.ru/politics/27/04/2021/60880a649a7947fb20699662> [Accessed 03/03/2023]
5. Matvienko nazvala ukрупnenie rossiiskikh regionov tselesoobraznym [Matvienko called the enlargement of Russian regions expedient]. Available at: <https://ria.ru/20211227/regiony-1765647560.html> [Accessed 03/03/2023]
6. *Natsional'nyi sostav i vladenie yazykami, grazhdanstvo* [National composition and language skills, citizenship]. Available at: <http://www.perepis2002.ru/index.html?id=17> [Accessed 03/03/2023]
7. Nifanov A.N. (2020) *Territoriya Rossiiskoi Federatsii: konstitutsionno-pravovaya territoriya*. Doct. Dis. [Territory of the Russian Federation: constitutional and legal territory. Doct. Dis.]. Belgorod.
8. *Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 28 noyabrya 1995 g. № 15-P «Po delu o tolkovanii chasti 2 stat'i 137 Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii»* [Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation dated November 28, 1995 No. 15-P "On the case of the interpretation of part 2 of Article 137 of the Constitution of the Russian Federation"].