

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОЦЕССА ПРЕОБРАЗОВАНИЯ СУБЪЕКТОВ РФ

В статье отражены основные особенности правового регулирования этапов изменения субъектного состава РФ. Тема имеет актуальность и значимость в анализе основных проблем федерализма. Данный правовой аспект влияет на разработку основных направлений нормативного правового процесса преобразования субъектов РФ.

Ключевые слова: федерализм, преобразование, нормативное регулирование, субъектный состав РФ, образование нового субъекта.

Анализ научных исследований в области изменения субъектного состава РФ определил пять стадий конституционно-правовой процедуры образования нового субъекта Российской Федерации, каждая из которых заканчивается изданием правового акта нормативного или индивидуального характера:

инициатива об образовании нового субъекта Российской Федерации заключается в обсуждении законодательными (представительными) органами субъектов Федерации возможности и целесообразности объединения субъектов Федерации, а также в переговорах между ними. Завершается направлением ими совместного предложения Президенту РФ;

рассмотрение Президентом РФ совместно предложения законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации. Завершается уведомлением палат Федерального Собрания РФ и Правительства РФ о предложении об объединении субъектов Российской Федерации;

организация и проведение референдума по вопросу объединения субъектов Российской Федерации на территории заинтересованных субъектов Федерации. Завершается направлением официальных данных о результатах референдумов Президенту РФ;

разработка Президентом РФ проекта федерального конституционного закона об образовании нового субъекта Российской Федерации и принятие федерального конституционного закона в порядке, установленном ст. 108 Конституции РФ;

реализация положений федерального конституционного закона об образовании нового субъекта Российской Федерации, на этой стадии вносятся изменения в ст. 65 Конституции

РФ и решаются задачи переходного периода, связанные с образованием нового субъекта Федерации.

Конституция Российской Федерации в ч. 1 ст. 137 предусматривает две возможности изменения состава субъектов Российской Федерации: принятие нового субъекта в состав Российской Федерации и образование в ее составе нового субъекта [1].

Процедура изменения состава субъектов Российской Федерации регламентируется Федеральным конституционным законом «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» от 17 декабря 2001 года [2].

В соответствии с Федеральным конституционным законом при принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта должны соблюдаться государственные интересы Российской Федерации, принципы ее федеративного устройства, права и свободы человека и гражданина, а также учитываться сложившиеся исторические, хозяйственные и культурные связи субъектов, их социально – экономические возможности [3].

Федеральный конституционный закон условно можно разделить на две части: закон о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта Российской Федерации и закон об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта.

Правовая процедура образования связана с изменением состава Российской Федерации и с переименованием субъектов Российской Федерации.

Образование в составе Российской Федерации нового субъекта может быть осуществлено путем:

- слияния (объединения) двух или более субъектов в один;
- разделения одного субъекта с образованием новых субъектов;
- выделения нового субъекта из состава одного субъекта или нескольких, граничащих друг с другом;
- вхождения одного субъекта в состав другого, в результате чего один из них утрачивает статус субъекта Российской Федерации.

В основном образование нового субъекта происходит одним способом, путем объединения.

Новый субъект может быть образован путем объединения нескольких граничащих между собой субъектов Российской Федерации.

Образование нового субъекта Российской Федерации осуществляется в целях ускорения социально-экономического развития субъектов и повышения уровня жизни населения, проживающего в субъектах Российской Федерации.

Объединение субъектов Российской Федерации является в настоящее время одной из наиболее обсуждаемых тем. С процессом укрупнения российских регионов связаны надежды на решение многих политических, экономических, национальных, социальных и иных проблем современной России.

Образование нового субъекта Российской Федерации – многоэтапная процедура. Допустимость ее проведения устанавливается Конституцией Российской Федерации, а результатом ее проведения является изменение численности субъектов Российской Федерации.

Федеральным конституционным законом устанавливаются следующие требования к образованию в составе Российской Федерации новых субъектов:

- а) добровольность;
- б) соблюдение государственных интересов Российской Федерации;
- в) соблюдение принципов федеративного устройства Российской Федерации;
- г) соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- д) учет сложившихся исторических, хозяйственных и культурных связей субъектов Российской Федерации;
- е) учет социально-экономических возможностей субъектов.

Основным этапом процедуры изменения субъектного состава является проведение референдума.

Инициатива его проведения принадлежит высшим должностным лицам заинтересованных субъектов Российской Федерации. Вопрос об образовании нового субъекта в составе Российской Федерации подлежит вынесению на референдум заинтересованных субъектов Российской Федерации после проведения соответствующих консультаций с Президентом Российской Федерации, который проходит по правилам, установленным Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [4]. При этом дополнительные гарантии права на участие в референдуме могут устанавливаться законом субъекта Российской Федерации, в котором проводится референдум, но нормы регионального закона не должны противоречить федеральному закону.

В случае поддержки Президентом Российской Федерации инициативы заинтересованных субъектов вопрос об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта в согласованной формулировке выносится на референдум заинтересованных субъектов Российской Федерации. Вынесение вопроса на референдум заинтересованных субъектов Российской Федерации с различиями в его формулировке не допускается.

Назначение, подготовка и проведение референдумов заинтересованных субъектов Российской Федерации по вопросу об образовании нового субъекта осуществляются в соответствии с Федеральным конституционным законом, федеральными законами, законами заинтересованных субъектов Российской Федерации о референдуме.

В случае, если вопрос об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта был внесен на референдумы двух или более заинтересованных субъектов Российской Федерации и не получил одобрения на референдуме хотя бы одного из субъектов Российской Федерации, инициатива образования в составе Российской Федерации нового субъекта может быть выдвинута теми же заинтересованными субъектами не ранее чем через год.

В случае принятия на референдумах в заинтересованных субъектах решения об образовании нового субъекта принимается соответствующий федеральный конституционный за-

кон, в котором регулируются вопросы правопреемства и организации власти в новом субъекте.

Проект федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта должен содержать положения, определяющие наименование, статус и границы нового субъекта Российской Федерации, положения о прекращении существования заинтересованного субъекта (заинтересованных субъектов) Российской Федерации в случае, предусмотренном статьей 5 настоящего Федерального конституционного закона, а также заключительные и переходные положения, устанавливающие сроки, в течение которых должны быть урегулированы следующие вопросы:

а) формирование органов государственной власти нового субъекта Российской Федерации;

б) внесение изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий год, если образование в составе Российской Федерации нового субъекта предполагает перераспределение бюджетных средств текущего года;

в) правопреемство нового субъекта Российской Федерации в отношении собственности заинтересованных субъектов Российской Федерации в отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, другими субъектами Российской Федерации, иностранными государствами и международными организациями;

г) функционирование территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и федеральных судов на территории нового субъекта Российской Федерации;

д) функционирование государственных органов и организаций заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации;

е) действие законов и иных нормативных правовых актов заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации.

Федеральный конституционный закон об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта принимается палатами Федерального Собрания Российской Федерации в предусмотренном порядке Конституции Российской Федерации.

Сложность и непредсказуемость этого процесса заключается прежде всего в том, что роль

так называемого «административного ресурса» сводится только к организационным вопросам. Решать, «быть или не быть» объединенному субъекту, предстоит жителям объединяемых территорий.

Таким образом, может быть образован новый субъект в составе Российской Федерации.

Федеральным конституционным законом вносятся изменения в статью 65 Конституции, регулиющую состав субъектов Российской Федерации.

Прежние субъекты, на территории которых создан новый субъект, прекращают свое существование с даты, определенной в Федеральном конституционном законе, и учитываются при переиздании текста Конституции Российской Федерации.

Федеральный конституционный закон устанавливает переходный период – 5 лет, в ходе которого решаются организационные вопросы переходного периода:

– формирование органов государственной власти нового субъекта (в том числе проведение выборов в органы исполнительной и законодательной власти объединенного субъекта);

– правопреемство нового субъекта Российской Федерации;

– внесение изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий год;

– функционирование территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и федеральных судов на территории нового субъекта.

В целях выполнения задач переходного периода координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти по предметам совместного ведения Российской Федерации и объединенного субъекта осуществляется Правительством Российской Федерации в порядке, устанавливаемом Президентом Российской Федерации.

Принятие в РФ иностранного государства или его части в качестве нового субъекта осуществляется по взаимному согласию РФ и иностранного государства, в соответствии с международным договором о принятии в РФ в качестве нового субъекта иностранного государства или его части. Инициатором принятия выступает само иностранное государство.

Международным договором регулируются наименование и статус нового субъекта РФ, приобретение гражданства РФ, правопреемство в отношении членства в международных организациях иностранного государства, его имущественных активов и пассивов, действие законодательства на территории нового субъекта, функционирование органов государственной власти и органов местного самоуправления. Им может устанавливаться переходный период, в течение которого новый субъект должен быть интегрирован в экономическую, финансовую, кредитную, правовую системы РФ, в систему органов государственной власти РФ. После подписания международного договора Президент РФ обращается в Конституционный суд с запросом о проверке соответствия Конституции РФ данного договора, а затем вносит его в Государственную Думу на ратификацию.

Анализ всего массива документов по теме объединения показывает, что интерес как объединяющихся субъектов, так и федеральных властей находится прежде всего в финансово-экономической сфере. Наличие субъектов Российской Федерации с депрессивной экономикой чрезвычайно тяготит федеральный бюджет, которому предстоящее объединение сулит хотя и в дальней, но обозримой перспективе уменьшение размеров финансовой помощи объединенному субъекту.

С уменьшением количества субъектов также объективно должны решиться управленческие проблемы в федерации. Объединяющиеся субъекты Российской Федерации, пользуясь случаем, надеются в процессе объединения получить максимальные финансово-экономические преференции, решив таким образом тактические задачи, тогда как федеральный центр решает задачи стратегического характера.

Намерения федерального центра объединить прежде всего «сложносоставные» субъекты Российской Федерации выражаются, например, в Федеральном законе от 4 апреля 2003 г. №95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в соответствии с которым с 1 января 2005 г. вступают в силу ст. 26.3, 26.6 и глава IV.2 Федерального закона «Об общих принципах организа-

ции законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» при условии вступления в силу не позднее 1 января 2005 г. соответствующих изменений в Бюджетном и Налоговом кодексах Российской Федерации. Указанные изменения и дополнения в отношении «сложносоставных» субъектов Российской Федерации касаются передачи практически всех статутных полномочий автономных округов в пользу областей (краев), в состав которых они входят, и прежде всего в сфере доходно-расходных полномочий.

Тенденция к объединению всех «сложносоставных» субъектов Российской Федерации прослеживается в законопроектах, внесенных Правительством Российской Федерации, связанных с регулированием межбюджетных отношений внутри «сложносоставных» субъектов, которые 18 ноября 2003 г. были приняты в первом чтении Государственной Думой. В случае реализации этих законопроектов наиболее устойчивые в экономическом отношении округа потеряют большую долю своих доходов от природной ренты в пользу субъектов, в состав которых они входят. Таким образом, федеральные власти недвусмысленно дают понять округам вне зависимости от их экономического положения о своем намерении укрупнить их через ликвидацию как субъектов Федерации.

Первый процесс объединения начался с референдумов по вопросу объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа 7 декабря 2003 года, на котором за объединение этих двух субъектов Российской Федерации высказались 83,77% избирателей Пермской области (явка 62,4%) и 89,77% избирателей Коми-Пермяцкого автономного округа (явка 65,64%).

Проведению референдума предшествовала активная подготовительная работа. Так, законодательные и исполнительные органы государственной власти Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа в феврале 2003 года в письме к Президенту РФ В.В. Путину обратились с просьбой о помощи в подготовке процесса объединения области и округа. Более того, Президент Российской Федерации 3 ноября 2003 года подписал Указ №1283 «О мерах по социально-экономическому развитию Коми-Пермяцкого автономного округа и Пермской области» [5, с. 24], в котором предусмотрено осу-

ществование за период 2003–2006 гг. комплекса мер по развитию инженерно-транспортной инфраструктуры области и округа (строительство газопровода, сети автомобильных дорог, мостового перехода). Фактически органы власти округа «в обмен» на объединение получили капиталовложения из федерального бюджета, сравнимые с тремя бюджетами автономного округа.

Формальная часть объединения завершилась с принятием Федерального конституционного закона от 25 марта 2004 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» [5].

Упомянутым ФКЗ установлено, что Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ прекращают существование в качестве субъектов Российской Федерации с 1 декабря 2005 года и с этого момента образуется новый субъект – Пермский край.

Со дня образования Пермского края и до завершения формирования законодательного (представительного) органа государственной власти Пермского края первого созыва, но не позднее 31 января 2007 года, действует переходный период образования Пермского края. В течение переходного периода осуществляется формирование органов государственной власти Пермского края, а также завершается урегулирование иных вопросов, предусмотренных ФКЗ.

В результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа в составе Российской Федерации образован новый субъект Российской Федерации – Красноярский край.

Соответствующий указ был подписан Президентом РФ Владимиром Путиным 22 июля 2006 г. В соответствии с конституционным законом новый субъект РФ предлагается считать образованным с 1 января 2007 г., с этого же срока будет прекращено существование этих трех нынешних субъектов РФ.

Новый субъект РФ будет иметь статус края, его границы – охватывать территории объединяющихся субъектов. Закон предусматривает также переходный период в течение 2007 г. для завершения формирования органов государственной власти. В частности, 15 апреля 2007 г. предусматривается проведение выборов

депутатов Законодательного собрания нового субъекта. В Законодательное собрание объединенного Красноярского края войдут 52 депутата. Из 52 депутатов 26 будут избраны по спискам, 22 депутата – по одномандатным округам и по 2 депутата – от бывших автономий Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов. Для признания выборов состоявшимися необходима явка избирателей не менее 25%.

Не позднее чем через 35 дней со дня формирования Законодательного собрания Президент РФ вносит кандидатуру первого губернатора нового субъекта РФ. Закон предусматривает также, что объем финансовой поддержки из федерального бюджета сохранен до 2008 г. включительно в размере не ниже уровня 2005 г. по Красноярскому краю и обоим округам.

В резолюции публичных слушаний по вопросу «Красноярский край в современной России: проблемы и перспективы объединения», утвержденной Постановлением Законодательного собрания Красноярского края от 24 марта 2005 г. №14-3207П, предусмотрено создание органа исполнительной власти нового субъекта Федерации, решающего вопросы социально-экономического развития административно-территориальных единиц с особым статусом и защиты прав и интересов коренных малочисленных народов Севера; введение должности заместителя губернатора по делам Севера; создание представительств губернатора в административно-территориальных единицах с особым статусом.

Одной из формальных причин объединения регионов был неясный правовой статус автономных округов, которые, с одной стороны, представляют собой субъекты Федерации (в том числе имеют представительство в федеральных органах законодательной власти), с другой – входят в состав других субъектов (за исключением Чукотского АО), имеют с ними межбюджетные отношения и т. д.

Вопрос о политических и экономических причинах объединения регионов является дискуссионным и тесно связан с проблемой соответствия существующей сетки АДТ политической и экономической реальности, принципами территориальной справедливости и т. д.

В 2005 году органы государственной власти Камчатской области и Корякского автоном-

ного округа (территория которого формально входит в состав Камчатской области) обратились к Президенту России с предложением об объединении этих регионов и образовании нового субъекта Российской Федерации — Камчатского края. 23 октября 2005 проведены референдумы по объединению Камчатской области и Корякского автономного округа в Камчатский край. По результатам референдума за объединение проголосовали 84,99% принявших участие в референдуме Камчатской области и 89,04% принявших участие в референдуме Корякского автономного округа. По инициативе Президента России был принят Федеральный конституционный закон «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» [6], в соответствии с которым новый субъект Российской Федерации — Камчатский край — считается образованным с 1 июля 2007 года, при этом Камчатская область и Корякский автономный округ прекращают существование, а в границах Корякского автономного округа создается административно-территориальная единица — Корякский округ. В соответствии с законом кандидатура губернатора Камчатского края должна быть предложена не позднее чем за 35 дней до образования края, а Законодательное собрание Камчатского края сформировано до 31 декабря 2007 года.

В 2004 году, вскоре после проведения референдума об объединении Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа, Законодательное собрание Иркутской области обратилось к Президенту России с предложением об объединении с Усть-Ордынским Бурятским автономным округом и образовании Прибайкальского края, однако тогда это предложение не было поддержано Думой Усть-Ордынского Бурятского автономного округа. Повторное обращение от органов государственной власти двух регионов с предложением об объединении последовало только в конце 2005 года. В связи с

изменением в федеральном законодательстве объединительные референдумы назначены без сбора подписей и образования инициативных групп. 16 апреля 2006 проведены референдумы Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа об объединении регионов (наименование нового региона остается прежним — Иркутская область). 89,77% принявших участие в референдуме Иркутской области [7] и 97,79% принявших участие в референдуме Усть-Ордынского Бурятского автономного округа проголосовали за объединение (особенностями этих референдумов были необычайно высокая активность избирателей и высокий процент досрочного голосования, видимый по итоговым данным). Согласно законопроекту об образовании нового субъекта Российской Федерации, внесенному Президентом России и одобренному Государственной Думой, объединение вступило в силу 1 января 2008 года.

11 марта 2007 проведены референдумы Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа об объединении регионов и образовании нового региона — Забайкальского края. Более 90 процентов принявших участие в референдуме в обоих регионах проголосовали за объединение [8].

1 марта 2008 года Читинская область и Агинский Бурятский автономный округ объединились в Забайкальский край.

Таким образом, процедура изменения субъектного состава вскрыла множество пробелов ее законодательного регулирования, что влечет за собой многообразные подходы к ее проведению и оставляет простор для обсуждения. Конституционная практика (Пермская область, Красноярский край, Камчатский край, Иркутская область и Забайкальский край) требует более качественного совершенствования механизмов объединительных процессов и их нормативного правового регулирования, что позитивно отразится на последующих федеративных преобразованиях субъектов РФ и укрепит конституционную модель российского федерализма.

14.01.2011

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации. М.: ЮНИТ, 2007.
2. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 года №6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 24.12.2001, № 52 (1 ч.), ст. 4916.
3. Федеральный конституционный закон от 31 октября 2005 №7-ФКЗ «О внесении изменений в статьи 10 и 11 Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта России».

- 4 Федеральный Закон от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».
- 5 Усс А.В., Безруков А.В., Кондрашев А.А. Проблемы образования субъектов РФ и изменения их конституционно-правового статуса в контексте перспектив российского федерализма // Журнал российского права. 2004. N 7.
- 6 Федеральный конституционный закон от 12.07.2006 г. № 2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа».
- 7 Юрьев М. В России останется 12 губерний // Комсомольская правда. – 2005. – 15 апреля.
- 8 30 декабря 2006 г. (в ред. от 02.06.2007) N 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. N 1 (1 ч.). Ст. 1, N 23. Ст. 2690.

Сведения об авторе: **Чеглакова Оксана Леонидовна**, старший преподаватель кафедры антикризисного управления Оренбургский государственный университет
Тел. (3532)62-94-83, e-mail: chegoksana@yandex.ru

UDC 342.24

Cheglakova O.L.

THE LEGAL REGULATION OF THE PROCESS OF CONVERTING THE SUBJECTS OF RF

The author reflected the basic special feature of law regulations of the stages of a change in the subject composition of RF. Theme has urgency and significance in the analysis of the basic problems of federalism. This legal aspect influences the development of the basic directions of the normative legal process of converting the subjects of RF.

The key words: federalism, conversion, normative regulation, subject composition RF, the formation of new subject.