

Секция «Юриспруденция»

Правовые проблемы территориального переустройства Российской Федерации

Данько Александр Александрович

Аспирант

*Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Юридический факультет, Москва, Россия
E-mail: alex-danko@mail.ru*

Проблемы эффективного правового регулирования территориального устройства Российской Федерации и сопутствующего ему переустройства субъектного состава нашей страны занимают ведущее место в науке конституционного права. Изменение субъектного состава Федерации тесно связано с поиском наиболее оптимального количества входящих в ее состав субъектов.

С появлением Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» [n1], предусмотренного ч. 2 ст. 65 и ч. 1 ст. 137 Конституции Российской Федерации, была предпринята попытка дать правовую основу и заложить механизм для изменения территориального устройства РФ. Анализируя нормы вышеуказанного Федерального конституционного закона, можно сделать следующие выводы: 1) единственной законной возможностью образования нового субъекта в составе Российской Федерации является объединение двух или более субъектов в один; 2) объединиться могут только граничащие между собой субъекты; 3) объединение нескольких субъектов в один может повлечь прекращение существования субъектов, участвующих в данном процессе.

Важно понять, можно ли назвать граничащими субъекты, если территория одного субъекта входит в состав другого. Ведь законодательством вообще не предусмотрено объединение субъектов федерации, в случае если один из них входит в состав другого. Исходя из правовых позиций Конституционного суда РФ, выраженных в Постановлении от 14 июля 1997 года № 12-П по делу о толковании содержащегося в ч. 4 ст. 66 Основного закона положения о вхождении автономного округа в состав края, области [n2] и в Определении от 12.05.2005 N 234-О [n3], невозможно выявить являются ли вышеназванные субъекты граничащими между собой. Законодательно можно расширить условия образования нового субъекта в составе РФ, закрепить и другие предпосылки, помимо территориальной близости [n4].

Среди недостатков Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» можно отметить: 1) в Законе ничего не говорится о разделении субъектов РФ, хотя ч.2 ст. 65 Конституции РФ прямо не запрещает такую процедуру образования нового субъекта.; 2) невозможно определить в какие сроки Президент РФ должен рассмотреть вопрос о выражении согласия с инициативой заинтересованных субъектов России об образовании в составе Федерации нового субъекта; 3) отсутствие правовых последствий в случае, если Президент не выражает свою позицию в указанный срок или вовсе оставляет без ответа; 4) процедура объединения двух или более субъектов

РФ в один вообще не ограничена по срокам, поскольку исходя из вышеуказанного Федерального конституционного закона, невозможно определить срок внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Федерального конституционного закона об образовании нового субъекта РФ.

Проблемным является вопрос правового статуса упраздненных субъектов в составе новообразованного субъекта. На территории вновь образованных субъектов Российской Федерации могут создаваться территории со специальным статусом[п5]. Неопределенность по данному вопросу вызвана тем, что подобного понятия в конституционном праве России не существует[п6]. Вопросы возникают с изменением статуса субъектов РФ в ходе осуществления изменения субъектного состава Федерации. Сам по себе выход автономного округа из состава края или области уже является изменением конституционно-правового статуса данного округа[п7]. Существует мнение, согласно которому под изменением статуса субъекта РФ понимается переход из одного вида в другой, а также объединение и самоликвидация субъектов[п8]. Одним из способов изменения статуса субъекта Российской Федерации называется получение специального конституционно-правового статуса, который будет отличаться от статуса, определенного конституцией РФ[п9].

В целом укрупнение субъектов Российской Федерации через объединительный процесс может способствовать достижению наиболее рациональной и эффективной формы государственного управления, содействовать дальнейшему устранению конструкции сложносоставных субъектов РФ, а также явиться предпосылкой для экономического развития субъектов.

В практике изменения территориального устройства Российской Федерации существует проблема, связанная со ст. 5 Конституции Российской Федерации, согласно которой субъекты Российской Федерации (например, автономные округа) Федерации обозначены во множественном числе, а значит их должно быть не меньше двух. Положения же главы 1 Конституции РФ об основах конституционного строя, как известно, можно пересмотреть только созывом Конституционного Собрания и принятием нового Основного закона. Данная правовая коллизия порождает феномен избирательного применения законодательных норм.

При осуществлении процедур, связанных с образованием новых субъектов Федерации, необходимо учитывать: принципы федерализма РФ; Интересы российского государства; субъектов, входящих в состав Федерации; права и свободы человека и гражданина; экономические возможности субъектов; их хозяйственные и социальные связи; экономическую целесообразность. Важнейшим условием вышеуказанных процедур является соблюдение добровольного участия субъектов, а также исторически сложившихся традиций, этнических и культурных интересов.

Литература

1. Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 N 6-ФКЗ (ред. от 31.10.2005) «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Российская газета, 2001, 20 декабря.
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. N 12-П "По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Фе-

дерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области" // Вестник Конституционного Суда РФ, N 5, 1997.

3. Определение Конституционного Суда РФ от 12.05.2005 N 234-О // Вестник Конституционного Суда РФ, N 6, 2005.
4. Авакьян С.А. Изменение статуса субъекта РФ: проблемы и пути их решения // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2003. № 2. С. 27.
5. Брежнев О.В. Административно-территориальные единицы с особым правовым статусом в объединенных субъектах РФ: опыт, проблемы, перспективы развития // Конституционное и муниципальное право. 2010, № 7. С. 23.
6. Авакьян С.А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 8. С. 86.
7. Добрынин Н.М. Российский федерализм: становление, современное состояние и перспективы. Новосибирск. 2005. С. 129.
8. Михалева Н.А. Правовые аспекты современного российского федерализма: Обзор // Федеративное устройство России: история и современность. М., 1995. С.93.
9. Умнова И. А. Изменение конституционно-правового статуса субъекта федерации // Конституционное право субъектов Российской Федерации / Отв. ред. В. А. Кряжков. М., 2002. С. 145.

Слова благодарности

Выражаю благодарность организаторам конференции. Отдельная благодарность моему научному руководителю, профессору, д.ю.н., заслуженному деятелю науки РФ, Сурену Адibeковичу Авакьяну.