

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС СЛОЖНОСОСТАВНОГО СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: НОВЕЙШЕЕ ВРЕМЯ

Ширыкалов А.Б.

*Ширыкалов Александр Борисович – магистрант,
Уральский институт управления*

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
г. Екатеринбург*

Аннотация: в статье рассмотрены конституционно-правовые основы статуса «сложносоставных» субъектов РФ на примере Тюменской области с Ханты-Мансийским автономным округом - Югрой и Ямало-Ненецким автономным округом и Архангельской области с Ненецким автономным округом.

Ключевые слова: федеративное устройство, субъекты Федерации, сложносоставные субъекта, слияние.

В России формально сложилась своя собственная модель федеративного устройства: Россия – конституционная, асимметричная федерация, основанная на территориальном и национально-территориальном принципах, признающая исключительный суверенитет Федерации [1, 24].

Одной из существенных особенностей конституционного регулирования федеративного устройства России является сочетание относящегося к основам конституционного строя принципа равноправия всех субъектов Федерации, в том числе во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ч. ч. 1 и 4 ст. 5 Конституции), и статусных характеристик одного из видов субъектов Федерации – автономных округов, которые в соответствии с Конституцией (ч. 4 ст. 66) могут входить в состав других субъектов - краев и областей. Сосуществование этих, на первый взгляд весьма противоречивых, начал должно обеспечиваться посредством дополнительного федерального законодательного регулирования как статуса автономных округов, так и характера взаимоотношений их органов государственной власти и соответствующих органов краев, областей, в состав которых входят автономные округа, а также возможностями договорной регламентации данных отношений (ч. ч. 3 и 4 ст. 66 Конституции) [2, 44].

Субъектный состав Российской Федерации находится в стадии поиска оптимальных форм для развития государства и удовлетворения интересов граждан. В 2014 г. в состав Федерации были приняты два новых субъекта, ранее бывших частью другого государства - Республика Крым и город федерального значения Севастополь. В предыдущем десятилетии доминировала тенденция укрупнения субъектов РФ путем их объединения. Количество субъектов РФ сократилось с 89 до 83. Еще одним важным направлением преобразования субъектного состава Федерации является доставшиеся в наследство от Советского Союза несколько сложносоставных регионов — то есть автономий, входящих в состав какого-то другого региона, края или области.

Таким образом, сложносоставные субъекты Российской Федерации, т.е. края и области, в состав которых входят иные, формально равноправные с ними субъекты Федерации – автономные округа, обладают существенной спецификой статуса, которая проявляется в более сложном, чем в иных субъектах, характере внутригосударственных правовых связей и отношений, обусловленных особенностями их устройства [2, 44].

Это следует признать, по мнению автора, наследием прошлой несимметричной Федерации.

Кампания по укрупнению российских регионов проводилась в 2000-е гг. Первым прецедентом стало объединение Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа в Пермский край. Референдум по этому вопросу проводился в декабре 2003 г., новый регион в составе Российской Федерации появился 1 декабря 2005 г.

Вслед за Пермским краем укрупнение решили провести в Красноярском крае, включив в его состав Таймырский (Долгано-Ненецкий) и Эвенкийский автономные округа. Референдум по этому вопросу прошел в апреле 2005 г., а официально регионы объединились с 1 января 2007 г.

Также в дальнейшем произошло объединение Камчатской области и Корякского автономного округа в Камчатский край, Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа в Забайкальский край.

Эти слияния имели положительный эффект. Сократилось общее число регионов, что привело к сокращению количества должностных лиц и чиновников в целом, сокращению управленческих расходов по многим статьям. Сократилось и число экономически несостоятельных субъектов, способных существовать только на дотации государства.

Однако, в период с 2003 по 2008 г. значительная часть сложносоставных субъектов была ликвидирована путем присоединения к «включающим» их субъектам Федерации.

В настоящее время в Российской Федерации осталось два сложносоставных субъекта – это Тюменская область с Ханты-Мансийским автономным округом – Югрой и Ямало-Ненецким автономным округом и Архангельская область с Ненецким автономным округом. Рассмотрим их.

Так называемая «тюменская матрешка» или Большая Тюмень, включает в себя три региона, завязанных на добыче и переработке углеводородов — Тюменскую область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ.

Если правовая форма субнациональной интеграции (образование нового субъекта Федерации путем объединения двух или более существующих субъектов) детально регламентирована на федеральном уровне, то вторая (именно она рассматривается в статье) из обозначенных форм – договорная (квазидоговорная) конструкция – такой регламентации не имеет. Она получает свое правовое опосредование стихийно в результате длительного сотрудничества двух или более субъектов Федерации или муниципальных образований.

Сторонами таких соглашений выступают органы государственной власти области и органы государственной власти автономного округа (округов). Они заключаются и пролонгируются при участии представителей как законодательной, так и исполнительной ветвей власти.

То есть на федеральном уровне не было и до сих пор не принято законодательного акта, закрепляющего разграничение полномочий между властями субъектов, входящих в состав Тюменской матрешки, что вызывало и вызывает по сей день немало споров.

На федеральном уровне предпосылкой их заключения стала позиция Конституционного Суда Российской Федерации, который, разрешая спор между Тюменской областью и входящими в ее состав Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким автономными округами о положениях Устава Тюменской области о вхождении в ее состав указанных округов, посчитал, что «наиболее правильным в сложившейся ситуации урегулирование самими субъектами Российской Федерации имеющихся между ними разногласий, поскольку Конституция Российской Федерации отдает предпочтение именно этому основанному на равноправии способу, и для такого решения вопроса имеются все необходимые предпосылки...» [3, ст. 3837, 7741].

Следствием процитированной позиции Конституционного Суда Российской Федерации в 1997 г. стало заключение сроком на 5 лет Договора между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа и Ямало-Ненецкого автономного округа. Новый договор между данными субъектами Федерации был заключен в 2004 г. и в дальнейшем был неоднократно пролонгирован. В настоящее время его действие продлено до 13 декабря 2020 г.

Справедливости ради следует отметить, что в 90-е гг. прошлого века Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно обращался к вопросу правового статуса сложносоставных субъектов Российской Федерации.

Во второй половине 1990-х гг., в самый сложный период становления новой российской государственности Конституционный Суд активно выполнял функцию конституционного контроля в сфере защиты конституционных основ федеративного устройства, разрешал правовыми методами конфликтные ситуации между федеральным центром и субъектами РФ, способствуя тем самым внедрению подлинных принципов и идеологии федерализма в общественное сознание и практику взаимоотношений между органами государственной власти, помогал развитию правовой базы федеративных отношений.

Так, выражая свою правовую позицию, он указывал на то, что «закрепленное Конституцией РФ вхождение автономного округа в край (область) предполагает особую государственно-правовую связь между ними. Взаимоотношения автономного округа и края (области), в состав которого он входит, отличаются от их отношений с другими субъектами Федерации. Вхождение автономного округа в край (область) обязывает оба субъекта Федерации строить свои взаимоотношения с учетом исторически сложившихся на момент принятия Конституции РФ и не противоречащих ей государственно-правовых реалий. Оно предполагает определенное распространение на основе взаимного согласия и договоренностей юрисдикции органов государственной власти края (области) на территорию автономного округа. Край (область) и входящий в него автономный округ обязаны в интересах населения поддерживать сложившиеся территориальные экономические, политические, социальные, этнические и иные отношения, посредством различных форм взаимодействия, включая перераспределение предметов ведения и полномочий, их делегирование, совместное осуществление, не допуская односторонних, не согласованных друг с другом действий в сфере общих интересов края (области) и автономного округа» [3, ст. 3837, 7741].

В последующем своем акте Суд признает, что «вхождение одного субъекта Российской Федерации в состав другого является реальным лишь в том случае, если происходит включение его территории и населения в состав территории и населения другого субъекта. Именно включение территории и населения автономного округа в состав края, области отличает их взаимоотношения от отношений с другими субъектами Российской Федерации» [4, ст. 3581, 5818].

Таким образом, решение Конституционного суда, принятое в июле 1997 г. и подтвердившее вхождение автономных округов в состав Тюменской области, было воспринято в округах с большим недовольством, но на самом деле лишь подтвердило статус-кво.

Подводя итог, можно сказать, что пока ещё в нашем законодательстве остаётся немало спорных вопросов, касающихся сложносоставных субъектов Российской Федерации.

Список литературы

1. *Степанова А.А.* Еще раз о федеративном устройстве России // Конституционное и муниципальное право, 2015. № 7. С. 20-24.
2. *Брежнев О.В.* Организация конституционного правосудия в сложносоставных субъектах Российской Федерации: проблемы и перспективы // Российская юстиция, 2016. № 3. С. 44-47.
3. Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 1996 г. № 73-О // СЗ РФ. 1996. № 31. Ст. 3837. С. 7740-7742.
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П по делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области // СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3581. С. 5817-5823.