

Секция «Проблемы государственного строительства, федерализма и местного самоуправления»

**Сложносоставные субъекты РФ: эволюция статуса и тенденции развития**

**Научный руководитель – Богданова Наталья Александровна**

*Березин Виктор Игоревич*

*Студент (бакалавр)*

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Высшая школа государственного аудита, Кафедра правовых дисциплин, Москва, Россия

*E-mail: victor\_igorevich@mail.ru*

Проблема модернизации российского федерализма обсуждалась еще до принятия Конституции и продолжает быть актуальной и по сей день. На содержание Конституции влияли, в том числе, процессы суверенизации, обострение межэтнических конфликтов и амбициозность региональных элит. Нынешний субъектный состав РФ - плата федерального центра за компромисс, поскольку в 1993 г. речь шла не столько о совершенствовании федерализма, сколько о сохранении государственного единства. [4]

«Сложносоставные» субъекты - не характерное для российской конституционно-правовой практики явление. Автономные округа (далее - АО) в соответствии с прежними конституциями не являлись самостоятельными субъектами РСФСР, выступали в качестве национально-государственных образований, входивших в состав областей (краев). Ситуация изменилась после конституционной реформы в РСФСР 15 декабря 1990 г.: АО могли входить в состав РСФСР непосредственно или опосредованно (в составе краев, областей).

Действующая Конституция в ч.4 ст.66 закрепила формулу: «автономные округа, входящие в состав края или области». Это вступает в противоречие с ч.1 ст.5, где заявлено равноправие субъектов. Постановление Конституционного Суда (далее - КС) по делу о толковании ч.4 ст.66 также не решило эту коллизию: фактически КС отстранился от решения проблемы, предоставив субъектам возможность договариваться между собой самими. Кроме того, для изменения статуса АО в соответствии с ч.5 ст.66 Конституции не требуется согласия или предварительного разрешения края, области. [1]

В 2004-2007 гг. число субъектов уменьшилось до 83 за счет прекращения существования ряда сложносоставных субъектов путем объединения. Как правило, это было поглощение АО экономически более развитыми краями (областями). В настоящее время осталось 3 АО, входящих в состав других субъектов: Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский - в составе Тюменской области и Ненецкий - в составе Архангельской. Большое значение для выявления тенденции развития конституционно-правового статуса сложноустроенных субъектов имеет тот факт, что три перечисленных АО экономически самодостаточны. Тенденция образования новых субъектов путем их объединения, а, следовательно, укрупнения является одним из условий устойчивости федерации, повышения эффективности управления регионами, социально-экономического развития субъектов РФ.

Сложившийся status quo сложносоставных субъектов представляется неприемлемым. Федеральный законодатель попытался разблокировать сложившуюся модель взаимоотношений между субъектами путем введения диспозитивных норм в ст. 26.6 184-ФЗ. [2] По сути, изменилось «стартовое» положение органов государственной власти (далее - ОГВ) АО с «полноправны, если иное не предусмотрено...» на «ограничены в правах в пользу ОГВ края или области, если иное не предусмотрено...». Кроме того, произошла замена регионального субъекта, от решения которого зависит полнота полномочий ОГВ субъектов АО внутри «сложносоставных» субъектов: ограничение полномочий ОГВ АО может произойти без его воли. [5]

Существует несколько путей решения сложившихся противоречий:

- 1) Сохранение status quo с рассмотрением сложившейся модели взаимоотношений в сложносоставных субъектах в качестве государственно-правового союза. [3]
- 2) Завершение объединения сложноустроенных субъектов по образцу семи АО, уже прекративших свое существование (бывший субъект приобретает особый статус), или выход АО из областей и последующее их объединение уже в качестве не входящих в состав области, равных субъектов.
- 3) Выход оставшихся АО из состава областей с пролонгацией соглашений о сотрудничестве, включающих положения о взаимодействии субъектов в реализации совместных социально-экономических проектов.

При объединении субъектов встает вопрос о придании особого статуса административно-территориальным единицам (далее - АТЕ) - бывших АО. Создание АТЕ с особым статусом некоторыми учеными рассматривается как процесс, аналогичный регионализации европейских государств, но с противоположным направлением. Правосубъектность же, с упразднением публично-правовой организации, остается только у публично-территориального коллектива (населения такой территории). [6]

Проблемными вопросами являются как соотношение АТЕ с особым статусом с муниципальным районом, так и учет национальной специфики этих АТЕ в составе края.

Существуют и риски объединения оставшихся АО с областями:

- 1) Возникновение в Западной Сибири крупнейшего по экономическому потенциалу макрорегиона, что повлечет за собой еще большую дифференциацию субъектов и возможные конфликты между Центром и этим регионом в будущем, в условиях возможной политической турбулентности.
- 2) Снижение степени защиты коренных малочисленных народов Севера, их представительства в законодательных (представительных) органах власти субъекта.

В заключение отметим, что стабильность федеративных отношений в настоящее время во многом поддерживается субъективными факторами: политической волей федерального центра и достижением компромисса между автономными округами и областями. Представляется необходимым продолжить объединение сложносоставных субъектов, своевременно устранив существующую правовую коллизию с целью предотвращения внутригосударственных конфликтов в будущем.

#### Источники и литература

- 1) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.07.1997 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.
- 2) Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. Закон от 06.10.1999 №184-ФЗ // СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.
- 3) Авакьян С.А. Автономные округа: перспективы конституционно-правового развития // Федерализм. 1998, №3. С. 121.
- 4) Добрынин Н.М. Новый федерализм: концептуальная модель государственного устройства Российской Федерации: дисс. . . д-ра юрид. наук. – Тюмень, 2004. С.303

- 5) Княгинин К.Н. Развитие конституционного статуса автономных (национальных) округов в составе края или области: цепь решений «как лучше» // Конституционное и муниципальное право. 2009. №21.
- 6) Кондрашев А.А., Дружинина Ю.С. Проблемы правового регулирования статуса административно-территориальных единиц с особым статусом (на примере Красноярского края) // Социально-экономический и гуманитарный журнал Красноярского ГАУ. 2017, №1. С.182-192.