

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Е.С. Шугрина*

ИЗМЕНЕНИЕ ТЕРРИТОРИИ СУБЪЕКТА РФ В СВЯЗИ ОБРАЗОВАНИЕМ В СОСТАВЕ РОССИИ НОВОГО СУБЪЕКТА¹

Ключевые слова. Территория, субъект РФ, преобразование, объединение субъектов РФ, образование нового субъекта РФ, граница, референдум

Shugrina E.S. The change of the territory of a subject of the Russian Federation as the result of the creation the new subject of the Russia.

The article considers the peculiarities of of the subjects of the Russian Federation and creation on their basis of a new subject. Great attention is paid to investigation of procedure of such consolidation and basic stages. Analyze all existing examples of consolidation of the subjects of the Russian Federation.

Согласно Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 года № 6–ФКЗ (ред. от 31 октября 2005 года) «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» образование в составе Российской Федерации нового субъекта – процедура, предусматривающая изменение состава субъектов Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным конституционным законом и не связанная с принятием в Российскую Федерацию иностранного государства или его части.

В Законе ничего не говорится о цели такого объединения, лишь косвенно упоминаются интересы субъектов Федерации². В федеральных кон-

© Шугрина Е.С., 2012.

* Доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права РФ Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина (eshugrina@yandex.ru).

¹ Данная статья подготовлена в рамках Программы стратегического развития МГЮА имени О.Е. Кутафина; НИР «Территориальная организация публичной власти», проект № 2.4.1.1.

² *Кульчевский В.В.* Образование новых субъектов в составе Российской Федерации: проблемы законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 10. С. 17–24.

ституционных законах об образовании новых субъектов РФ содержатся одинаковые формулировки, что образование нового субъекта РФ осуществляется в целях ускорения социально-экономического развития, а также повышения уровня жизни населения соответствующих субъектов РФ.

Согласно статьи 3 Договора о согласованных действиях по образованию нового субъекта Российской Федерации путем объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа, подписанного 17 февраля 2003 года в г. Кудымкаре, объединение Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа осуществляется в целях:

- повышения экономического благосостояния населения, снижения демографических и социально-экономических диспропорций между объединяемыми Пермской областью и Коми-Пермяцким автономным округом;
- повышения эффективности государственного управления, в том числе и в сфере регионального управления экономическими процессами;
- оптимизации представительства интересов населения различных районов региона, в том числе и депрессивных территорий.

В обращении полномочных представителей органов государственной власти Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа к Президенту РФ в качестве цели образования нового субъекта РФ обозначено повышение уровня жизни населения всего региона, устранение дифференциации в социально-экономическом развитии объединяющихся субъектов Российской Федерации, преодоление существенного разрыва в объемах торговых и бытовых услуг, предоставляемых жителям Иркутской области (25-е место по Российской Федерации) и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа (87-е место по Российской Федерации)³.

Анализируя документы объединившихся субъектов РФ, Н.А. Михалева выделила следующие цели объединения⁴:

- 1) обеспечение сохранения и развития самобытности народов, традиционно проживающих на территории соответствующих округов;
- 2) ускорение социально-экономического развития объединяющихся территорий, повышение уровня жизни населения, защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни народов, проживающих на территории округов;
- 3) эффективное осуществление государственной власти;

³ Постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 11 октября 2005 года № 13/2–ЗС «Об инициативе объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа».

⁴ Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М.: ЮРКОМПАНИ, 2010. С. 139.

4) организация местного самоуправления с учетом особенностей административно-территориальных единиц с особым статусом;

5) дополнительные гарантии для коренных малочисленных народов.

По мнению специалистов из Института современного развития, механизм объединения субъектов РФ может дать «позитивные результаты при наличии двух условий: объединении с сильным регионом-лидером, ресурсы которого будут использоваться для поддержки слаборазвитых округов (позитивное условие) и неспособности властей округа изменить социально-экономическую ситуацию (негативное условие). В большинстве объединений (Пермской области с Коми-Пермяцким АО, Красноярского края с двумя округами) четко соблюдалось первое условие – слияние слаборазвитого и слабоосвоенного округа (округов) с экономически сильным регионом. При этом степень активности политики властей автономных округов колебалась от минимальной в Коми-Пермяцком АО до более значительной в Таймырском и Эвенкийском АО. При объединении Камчатской области с Корякским АО условие сильной «материнской» территории не соблюдалось, поскольку экономическое положение Камчатской области ненамного лучше положения округа. Однако при этом срабатывало второе условие – слаборазвитый и малонаселенный округ плохо управлялся, примером может служить неоднократно срывающийся северный завоз. Объединение Иркутской области с Усть-Ордынским Бурятским АО в целом отвечает обоим условиям»⁵.

Образование в составе Российской Федерации нового субъекта осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, вышеназванным Федеральным конституционным законом, а также федеральными конституционными законами об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта⁶.

⁵ Артоболевский С.С., Вендина О.И., Гонтмахер Е.Ш., Зубаревич Н.В., Кынев А.В. Объединение субъектов Российской Федерации: за и против / ред.-сост. С.С. Артоболевский, Е.Ш. Гонтмахер. М., 2010. С. 17–21.

⁶ См.: Федеральный конституционный закон от 21 июля 2007 года № 5–ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа»; Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2006 года № 6–ФКЗ (ред. от 2 июня 2007 года) «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа»; Федеральный конституционный закон от 12 июля 2006 года № 2–ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа»; Федеральный конституционный закон от 14 октября 2005 года № 6–ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа»; Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 года № 1–ФКЗ (ред. от 12 апреля 2006 года) «Об образовании

В Законе сформулированы основные условия образования нового субъекта РФ (статьи 3, 5):

– образование в составе Российской Федерации нового субъекта осуществляется на добровольной основе;

– при образовании в составе Российской Федерации нового субъекта должны соблюдаться государственные интересы Российской Федерации, принципы федеративного устройства Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина, а также учитываться сложившиеся исторические, хозяйственные и культурные связи субъектов Российской Федерации, их социально-экономические возможности;

– образование в составе Российской Федерации нового субъекта может быть осуществлено в результате объединения двух и более граничащих между собой субъектов Российской Федерации⁷;

– образование в составе Российской Федерации нового субъекта может повлечь за собой прекращение существования субъектов Российской Федерации, территории которых подлежат объединению.

Кроме того, в Законе подчеркивается, что изменение наименования субъекта Российской Федерации, предусмотренное частью 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации, не влечет за собой образование в составе Российской Федерации нового субъекта. Новое наименование субъекта Российской Федерации включается в текст статьи 65 Конституции Российской Федерации и учитывается при переиздании текста Конституции Российской Федерации.

Производство по образованию в составе РФ нового субъекта достаточно детально урегулировано в вышеназванном Федеральном конституционном законе. Однако, несмотря на это, в научной литературе по-разному

в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа».

⁷ Встречаются суждения, что с формальной точки зрения Федеральный конституционный закон 2001 г. вообще не предусматривает возможности объединения субъектов Федерации, один из которых входит в состав другого. В результате такого объединения с юридической точки зрения происходит лишение области (края) и автономного округа (автономных округов) в ее (его) составе статуса субъектов Федерации и вновь придание территории бывшей области (края) статуса субъекта Федерации. Фактически же осуществляется не объединение субъектов Федерации, а упразднение автономных округов. Более подробно см.: *Лексин И.В.* Проблемы правовой регламентации оснований и порядка изменения состава субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 8. Вместе с тем применение данного Закона к процедуре объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов и отсутствие каких-либо решений о признании неконституционными или незаконными итогового федерального конституционного закона или каких-либо промежуточных решений опровергает данный подход.

формулируются название стадий (этапов) образования в составе РФ нового субъекта, выделяется разное количество стадий (этапов). Так, А.Н. Чертков выделяет 5 этапов, С.В. Нагаева, И.Б. Борисов, А.В. Безруков и В.В. Кульчевский – 4, В.Н. Лексин и А.Н. Швецов – 9 этапов⁸:

С учетом логики Закона, наименований его статей можно выделить следующие стадии, включающие в себя один или несколько этапов:

1-я стадия – инициирование производства по образованию в составе Российской Федерации нового субъекта. Согласно части 1 статьи 10 Закона инициатива образования в составе Российской Федерации нового субъекта принадлежит субъектам Российской Федерации, на территориях которых образуется новый субъект Российской Федерации, – заинтересованным субъектом РФ. В Законе конкретизируется, что речь идет о совместном предложении законодательных (представительных) органов государственной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти). Конечно, с фактической инициативой всегда выступает какой-то один субъект РФ, возможно, один орган государственной власти, необязательно орган государственной власти субъекта РФ. Но юридическое значение имеет оформление инициативы в виде согласованного предложения об объединении. Для этого необходимо получение решений законодательных органов государственной власти и высших должностных лиц в каждом из объединяющихся субъектов РФ⁹. Ука-

⁸ Чертков А.Н. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2006. 128 с.; Нагаева С.В. К проблеме изменения состава субъектов Российской Федерации (конституционно-правовой аспект) // Юридический мир. 2003. № 5. С. 4; Лексин В.Н., Швецов А.Н. Общероссийские реформы и территориальное развитие. Статья 11. Региональная Россия начала XXI века: новая ситуация и новые подходы к ее исследованию и регулированию // Российский экономический журнал. 2004. № 8. С. 21 – 22; Борисов И.Б. Некоторые практические аспекты объединения субъектов Российской Федерации // Адвокат. 2004. № 5. С. 68; Безруков А.В. Образование нового субъекта РФ: пермский опыт и перспективы Красноярского края // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 5. С. 7; Кульчевский В.В. Образование новых субъектов в составе Российской Федерации: проблемы законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 10. С. 17–24.

⁹ В качестве примера можно привести: Постановление Законодательного Собрания Пермской области от 5 июня 2003 года № 849 «Об инициативе образования в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа»; Постановление Законодательного Собрания Красноярского края от 15 октября 2004 года № 12–2364П «Об инициативе объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов»; Постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 11 октября 2005 года № 13/2–3С «Об инициативе объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа».

занные органы государственной власти не проводят совместных заседаний, но должны принять названные решения примерно в одно и то же время. На основании этих решений согласованная инициатива оформляется в виде коллективного обращения, подписанного руководителями всех вышеназванных органов государственной власти субъектов РФ. Адресуется данное коллективное предложение Президенту РФ.

Как отмечает А.Н. Чертков, «данное положение очень важно с точки зрения обеспечения самостоятельности субъектов Российской Федерации в рамках предметов их ведения и полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Оно имеет два основополагающих аспекта. Первый аспект состоит в том, что инициатива объединения субъектов Российской Федерации в новый субъект принадлежит именно субъектам Федерации и не может быть предложена федеральными органами государственной власти¹⁰. Любые высказывания и публикации на эту тему любых лиц, в том числе руководства высших органов государственной власти Российской Федерации, остаются лишь мнением и не влекут юридических последствий. Федеральные органы не вправе принимать какие-либо обязательные и даже рекомендательные решения по вопросу объединения субъектов Российской Федерации. Существует и второй основополагающий аспект положения о том, что инициатива образования нового субъекта принадлежит самим объединяющимся субъектам Российской Федерации. Инициатива принадлежит именно субъектам Российской Федерации, т.е. не только их органам государственной власти, но и населению, которое в конечном итоге и будет решать данный вопрос на референдуме. В этой связи перед выдвижением соответствующих предложений необходимо всесторонне исследовать позицию населения всех объединяющихся субъектов по вопросу объединения»¹¹.

Указание конкретных органов государственной власти субъектов, инициирующих объединение субъектов РФ, было включено в текст Закона

¹⁰ Кстати, отдельные исследователи высказывают предложение о предоставлении права инициирования объединительного процесса федеральным органам государственной власти. См., напр.: *Гончаров В.В.* О некоторых вопросах укрупнения субъектов Российской Федерации как условия оптимизации системы государственного управления: современные проблемы и перспективы развития // *Юридический мир*. 2010. № 2. С. 12–16; *Лексин И.В.* Проблемы правовой регламентации оснований и порядка изменения состава субъектов Российской Федерации // *Конституционное и муниципальное право*. 2008. № 8. Однако действующая редакция больше отвечает сути федеративных отношений, является определенной гарантией для существующих субъектов РФ.

¹¹ *Чертков А.Н.* Комментарий к Федеральному конституционному закону «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2006. 128 с.

только в октябре 2005 года. Ранее этот вопрос решался по усмотрению самих субъектов РФ.

Первым процедуру объединения проходили Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ. Для более детального урегулирования отдельных вопросов объединения названные субъекты РФ 17 февраля 2003 года подписали в г. Кудымкаре Договор о согласованных действиях по образованию нового субъекта Российской Федерации путем объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа. Договор подписан высшими должностными лицами Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа. Приложением к Договору является Меморандум «Об образовании нового субъекта Российской Федерации путем объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа». В Меморандуме стороны формулировали задачи, которые они должны решать как совместными усилиями, так и во взаимодействии с федеральными органами государственной власти.

Жители Ненецкого автономного округа в 2007 году посчитали необходимым начать процедуру объединения с Архангельской областью и собрали подписи в поддержку инициативы проведения референдума. На референдум инициативная группа планировала вынести следующие вопросы:

1. Согласны ли вы с объединением Архангельской области и Ненецкого автономного округа?

2. Согласны ли вы с тем, чтобы Ненецкий автономный округ в существующих границах входил в состав Российской Федерации непосредственно?

В Постановлении Избирательной комиссии Ненецкого автономного округа от 18 декабря 2007 года № 14/71–5 «О рассмотрении ходатайства инициативной группы по проведению референдума Ненецкого автономного округа» подчеркивается, что обращение граждан с ходатайством о регистрации инициативной группы на проведение референдума Ненецкого автономного округа до осуществления органами государственной власти Архангельской области и Ненецкого автономного округа, а также органами государственной власти Российской Федерации инициативы образования нового субъекта Российской Федерации не соответствует требованиям Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 года № 6–ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». Согласно части 1 статьи 11 названного 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. Инициативной группе было отказано в регистрации.

В статье 10 Закона предусматривается, что совместная инициатива (предложение об объединении субъектов РФ) направляется Президенту РФ. Указанное предложение должно быть обосновано и содержать предполагаемые наименование, статус и границы нового субъекта, а также прогноз социально-экономических и иных последствий, связанных с образованием в составе Российской Федерации нового субъекта. В качестве сопроводительных материалов одновременно представляются:

а) предложения о правопреемстве нового субъекта в отношении собственности заинтересованных субъектов Российской Федерации в отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, другими субъектами Российской Федерации;

б) предложения о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон о федеральном бюджете на текущий год в связи с образованием в составе Российской Федерации нового субъекта либо предложения к проекту федерального бюджета на следующий год, если образование в составе Российской Федерации нового субъекта не предполагает перераспределение бюджетных средств текущего года;

в) предложения о функционировании государственных органов и организаций заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации, а также о формировании органов государственной власти нового субъекта Российской Федерации;

г) предложения о действии законов и иных нормативных правовых актов заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации;

д) сведения о предполагаемых сроках проведения референдумов заинтересованных субъектов Российской Федерации по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта и согласованная формулировка вопроса, выносимого на референдумы заинтересованных субъектов Российской Федерации.

Президент Российской Федерации уведомляет о полученном предложении об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Совет Федерации, Государственную Думу, Правительство Российской Федерации и при необходимости проводит с ними соответствующие консультации.

2-я стадия – проведение референдумов и получение согласия населения объединяемых субъектов.

В части 1 статьи Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 года № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» говорится о том, что инициатива проведения референдума по вопросу об образо-

вании в составе Российской Федерации нового субъекта принадлежит высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) заинтересованных субъектов Российской Федерации. Причем эта инициатива может реализовываться только после проведения соответствующих консультаций с Президентом Российской Федерации и получения его поддержки указанной инициативы об объединении.

В соответствии с частью 4 статьи 15 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ (ред. от 16 октября 2012 года) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» референдум субъекта РФ назначается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ. Анализ вышеприведенных норм показывает, что законодательный орган принимает только одно решение – о назначении референдума, хотя формально имеет право принять и иное решение.

В Федеральном конституционном законе от 17 декабря 2001 года № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» указывается на еще одно очень важное обстоятельство – на референдум выносятся согласованная формулировка вопроса об образовании нового субъекта. Причем это согласование должно быть не только между объединяющимися субъектами РФ, но и согласовывается с Президентом РФ. Вынесение вопроса об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта на референдумы заинтересованных субъектов Российской Федерации с различиями в его формулировке не допускается.

В таблице 1 представлены формулировки вопросов, выносимых на референдумы по объединению субъектов РФ. Как справедливо отмечает А.А. Петров, даже поверхностное прочтение формулировок выносимых вопросов позволяет выделить в них несколько самостоятельных вопросов: 1) об образовании нового субъекта РФ в результате объединения существующих субъектов РФ (основной вопрос); 2) о наименовании нового субъекта РФ; 3) о видовой принадлежности нового субъекта РФ (край, область); 4) о придании территории (территориям) автономного округа (автономных округов) особого статуса в уставе нового субъекта РФ; 5) об определении этого особого статуса в уставе нового субъекта РФ; 6) о возможности принятия федеральных законов об особом статусе территории (территорий) автономного округа (автономных округов)¹².

Иными словами, участникам референдумов, по существу, предлагалось дать один общий ответ одновременно на несколько вопросов. Вместе

¹² Петров А.А. Некоторые правовые проблемы объединения субъектов РФ // Академический юридический журнал. 2006. № 3.

с тем, согласно пункта 7 статьи 12 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67–ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» вопрос референдума должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, то есть на него можно было бы дать только однозначный ответ, а также чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

Кроме того, анализ формулировок вопросов, выносимых на референдум, показывает, что во всех случаях оговаривается статус присоединяемой территории – территория с особым статусом. Во всех федеральных конституционных законах об объединенных субъектах РФ предусматривается, что вместо территории бывших субъектов они получают статус административно-территориальной единицы с особым статусом.

В части 7 статьи 48 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67–ФЗ (ред. от 16 октября 2012 года) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлен запрет для органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума, выпускать и распространять любые агитационные материалы. Однако согласно части 1.2 статьи 11 Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 года № 6–ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» при проведении референдума об объединении субъектов РФ высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) заинтересованных субъектов Российской Федерации, депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти заинтересованных субъектов Российской Федерации, а также иные лица, замещающие государственные или выборные муниципальные должности, вправе принимать участие в агитации по вопросу референдума об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта, но не вправе использовать преимущества своего должностного положения.

Результаты референдума в каждом из объединяемых субъектов РФ определяются с учетом норм Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67–ФЗ (ред. от 16 октября 2012 года) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В случае если вопрос об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта был вынесен на референдумы двух и более заинтересованных субъектов Российской Федерации и не получил одобрения на референдуме хотя бы одного из указанных субъектов Российской Федерации

Федерации, инициатива образования в составе Российской Федерации нового субъекта может быть вновь выдвинута теми же заинтересованными субъектами Российской Федерации не ранее чем через год (часть 4 статьи 11 Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 года № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»).

Таблица 1

Сведения о референдумах по объединению субъектов РФ

Регион	Явка (%)	Голос за объединение (%)	Вопрос, выносимый на голосование
1	2	3	4
7 декабря 2003 года			
Пермская область	55,72	83,81	Согласны ли вы, чтобы Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ объединились в новый субъект Российской Федерации – Пермский край, в составе которого Коми-Пермяцкий округ будет являться административно-территориальной единицей с особым статусом, определяемым уставом края в соответствии с законодательством Российской Федерации?
Коми-Пермяцкий автономный округ	60,51	89,77	
17 апреля 2005 года			
Красноярский край	60,70	92,44	Согласны ли вы, чтобы Красноярский край, Таймырский (Долгано-Ненецкий) и Эвенкийский автономные округа объединились в новый субъект Российской Федерации – Красноярский край, в составе которого Таймырский (Долгано-Ненецкий) и Эвенкийский автономные округа будут являться административно-территориальными единицами с особым статусом, определяемым уставом края в соответствии с законодательством Российской Федерации?

1	2	3	4
Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ	58,82	69,95	
Эвенкийский автономный округ	73,92	79,87	
23 октября 2005 года			
Камчатская область	52,23	84,99	Согласны ли вы, чтобы Камчатская область и Корякский автономный округ объединились в новый субъект Российской Федерации – Камчатский край, в составе которого Корякский автономный округ будет являться административно-территориальной единицей с особым статусом, определяемым уставом края, в соответствии с законодательством РФ?
Корякский автономный округ	72,17	89,04	
16 апреля 2006 года			
Иркутская область	66,01	89,77	Согласны ли вы, чтобы Иркутская область и Усть-Ордынский Бурятский автономный округ объединились в новый субъект Российской Федерации – Иркутскую область, в составе которого Усть-Ордынский Бурятский автономный округ будет являться административно-территориальной единицей с особым статусом, определяемым уставом нового субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации?
Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	88,04	97,97	
11 марта 2007 года			
Читинская область	80,46	90,29	Согласны ли вы, чтобы Читинская область и Агинский Бурятский автономный округ объединились в новый субъект Российской Федерации – Забайкальский край, в составе которого Агинский Бурятский автономный округ будет являться административно-территориальной единицей с особым статусом, определяемым уставом края в соответствии с законодательством Российской Федерации?
Агинский Бурятский автономный округ	89,92	94,00	

3-я стадия – подготовка и принятие проекта федерального конституционного закона об образовании нового субъекта РФ. Проект федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта может быть внесен в Государственную Думу, если на референдумах заинтересованных субъектов Российской Федерации были приняты соответствующие решения по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта. Проект указанного закона вносится Президентом Российской Федерации.

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

а) формирование органов государственной власти нового субъекта РФ;

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

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

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

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

На основании федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта вносятся изменения в часть 1 статьи 65 Конституции РФ, определяющую состав Российской Федерации, которые учитываются при переиздании текста Конституции РФ.

4-я стадия – переходный период. Выше уже был обозначен круг вопросов, который должен быть разрешен в переходный период. В таблице 2 представлена некоторая информация о происходящем в переходный период.

Таблица 2

Сведения об образовании новых субъектов РФ¹³

Название объединенного субъекта РФ	Дата референдума	Дата принятия федерального конституционного закона об образовании нового субъекта РФ	Дата образования нового региона	Дата выборов в законодательный орган нового субъекта РФ	Дата принятия устава нового субъекта РФ
Пермский край	7 декабря 2003 г.	№ 1–ФКЗ от 25 марта 2004 г.	1 декабря 2005 г.	3 декабря 2006 г.	19 апреля 2007 г.
Красноярский край	17 апреля 2005 г.	№ 6–ФКЗ от 14 октября 2005 г.	1 января 2007 г.	15 апреля 2007 г.	6 июня 2008 г.
Камчатский край	23 октября 2005 г.	№2–ФКЗ от 12 июля 2006 г.	1 июля 2007 г.	2 декабря 2007 г.	14 ноября 2008 г.
Иркутская область	16 апреля 2006 г.	№6–ФКЗ от 30 декабря 2006 г.	1 января 2008 г.	12 октября 2008 г.	15 апреля 2009 г.
Забайкальский край	11 марта 2007 г.	№5–ФКЗ от 21 июля 2007 г.	1 марта 2008 г.	12 октября 2008 г.	11 февраля 2009 г.

Поскольку в данной работе исследуются вопросы территориальной организации, следует остановиться на следующем:

- территория нового субъекта РФ;
- границы территории нового субъекта.

Очевидно, что оба вопроса взаимосвязаны. Как отмечает С.В. Праскова, определение территории любого публично-территориального образования осуществляется посредством закрепления его границ. В отношении же территории нового субъекта РФ, образованного в результате объединения субъектов РФ, такой закон является единственным документом. Никакой другой документ федерального уровня не может определять территорию нового субъекта РФ. Одновременно и правовой акт регионального уровня не может определять территорию нового субъекта РФ в одностороннем порядке. Поэтому характер правовой конструкции, при помощи которой

¹³ Артоболевский С.С., Вендина О.И., Гонтмахер Е.Ш., Зубаревич Н.В., Кынев А.В. Объединение субъектов Российской Федерации: «за» и «против» / ред.-сост. С.С. Артоболевский, Е.Ш. Гонтмахер. М., 2010. С. 7.

определяется территория вновь образованного субъекта РФ в федеральном конституционном законе, имеет особую важность по сравнению с регулированием всех остальных элементов¹⁴.

В статье 3 Федерального конституционного закона от 21 июля 2007 года № 5–ФКЗ определяется, что границы Забайкальского края совпадают с границами Читинской области на день вступления в силу настоящего Федерального конституционного закона и охватывают территории объединившихся Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа. Границы Пермского края совпадают с границами Пермской области на день вступления Федерального конституционного закона в силу и охватывают территории объединившихся Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа (статья 3 Федерального конституционного закона от 25 марта 2004 года № 1–ФКЗ). Аналогичным образом определяется территория и иных объединенных субъектов РФ. Таким образом, допуская образование нового субъекта в составе России только путем объединения уже существующих субъектов РФ, которые имеют четко определенные границы, вопрос решается по принципу арифметического сложения¹⁵.

Ранее уже говорилось о том, что в соответствии с Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости» в срок не более чем десять рабочих дней со дня вступления в силу правового акта, которым устанавливается или изменяется граница между субъектами РФ, представляется в орган кадастрового учета документ, содержащий необходимые для внесения в государственный кадастр недвижимости сведения. В действующем законодательстве четко не определяется орган, на который возлагаются данные полномочия, – с одной стороны, речь идет об изменении территорий субъектов РФ, а с другой стороны, это осуществляется на основании федерального конституционного закона.

Для решения этой проблемы С.В. Праскова предлагает включать в федеральный конституционный закон об образовании нового субъекта РФ положения, содержащие описание границ нового субъекта РФ, в соответствии с законодательством о государственном кадастре недвижимости¹⁶.

¹⁴ Праскова С.В. Об описании границ новых субъектов Российской Федерации // В сб.: Материалы международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения)». М., 2010. С. 92–97.

¹⁵ Праскова С.В. Указ. соч. С. 92–97; Кульчевский В.В. Образование новых субъектов в составе Российской Федерации: проблемы законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 10. С. 17–24.

¹⁶ Праскова С.В. Указ. соч. С. 92–97.