Содержание

Введение

Глава 1. Состав Российской Федерации и возможности его изменения

1. Состав Российской Федерации

2. Изменения состава Российской Федерации

Глава 2. Конституционное регулирование принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта

Глава 3. Порядок принятия в Российскую Федерацию нового субъекта

1. Условия принятия в Российскую Федерацию нового субъекта

2. Международный договор, его значение

3. Ратификация международного договора

4. Проект федерального конституционного закона, его содержание, порядок принятия

Глава 4. Порядок образования в составе Российской Федерации нового субъекта

1. Условия образования в составе РФ нового субъекта

2. Порядок выдвижения инициативы образования в составе РФ нового субъекта

3. Порядок проведения референдумов по вопросу образования нового субъекта в составе РФ

4. Проект федерального конституционного закона об образовании в составе РФ нового субъекта Федерации

Заключение

Список использованных источников

Введение

За последние несколько лет в России был издан ряд федеральных конституционных законов, регламентирующих изменения ее состава. К ним относятся Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 года «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа», Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2006 года «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа»[[1]](#footnote-1). И есть основания полагать, что это не исключительные случаи, поскольку все новые и новые субъекты стремятся к объединению. Таким образом, можно с уверенностью сказать, что наблюдается тенденция к изменению состава РФ, в частности, к укрупнению ее субъектов. Изменение субъектного состава Российской Федерации, в частности объединение нескольких субъектов, процесс достаточно длительный и сложный. Не смотря на то, что в настоящее время этот процесс не касается нашего региона, мне как гражданке Российской Федерации и как будущему юристу важно знать законодательную базу происходящих изменений, их причины, а главное, возможные последствия. Именно это определяет для меня актуальность выбранной темы.

В своей работе я намерена подробно изучить порядок принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации. Прежде всего необходимо определить причины происходящих перемен, а так же насколько это возможно спрогнозировать их последствия. Затем я намерена изучить нормативно-правовую базу, на которой основываются все изменения субъектного состава Российской Федерации. Процесс образования в составе Российской Федерации нового субъекта и процесс принятия в состав Российской Федерации нового субъекта РФ я рассмотрю отдельно, так как в каждом из этих случаев могут быть различные способы изменения состава нашей страны.

Одними из основных источников информации по данной теме, безусловно, являются Конституция Российской Федерации, федеральные законы, федеральные конституционные законы, поэтому одной из главных моих задач является анализ соответствующих нормативно-правовые актов, а также изучение другой литературы, касающейся выбранной мною темы. А для того, чтобы отразить практику реализации ФКЗ от 17 декабря 2001 года «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» я рассмотрю один из примеров образования нового субъекта РФ, проводя при этом некоторый сравнительный анализ положений закона и совершенных действий и мероприятий.

На тему изменения субъектного состава РФ, в частности об укрупнении субъектов Федерации, в последние годы пишут многие юристы и политики. Многие предлагают различные варианты совершенствования субъектного состава России, но в одном авторы солидарны – такие изменения необходимы на данном этапе развития российского федерализма. В данной курсовой работе я использовала исследования таких авторов как А.В. Безруков[[2]](#footnote-2), М.В. Баглай[[3]](#footnote-3), Л.М. Карапетян[[4]](#footnote-4) и другие.

Структура моей курсовой работы соответствует поставленным выше задачам. Она состоит из введения, 4 глав и заключения. Каждая глава соответствует одной из задач. Все глав, кроме 2, разделены на параграфы. Заключение представляет собой анализ результатов выполненной работы.

Глава 1. Состав Российской Федерации и возможности его изменения

1. Состав Российской Федерации

В соответствии с Конституцией РФ и с учетом последних изменений на 16 августа 2007 года в составе Российской Федерации находятся следующие субъекты Российской Федерации (всего 85):

«Республика Адыгея (Адыгея), Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия - Алания, Республика Татарстан (Татарстан), Республика Тыва, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чувашская Республика - Чувашия;

Алтайский край, Камчатский край, Краснодарский край, Красноярский край, Пермский край, Приморский край, Ставропольский край, Хабаровский край;

Амурская область, Архангельская область, Астраханская область, Белгородская область, Брянская область, Владимирская область, Волгоградская область, Вологодская область, Воронежская область, Ивановская область, Иркутская область, Калининградская область, Калужская область, Кемеровская область, Кировская область, Костромская область, Курганская область, Курская область, Ленинградская область, Липецкая область, Магаданская область, Московская область, Мурманская область, Нижегородская область, Новгородская область, Новосибирская область, Омская область, Оренбургская область, Орловская область, Пензенская область, Псковская область, Ростовская область, Рязанская область, Самарская область, Саратовская область, Сахалинская область, Свердловская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тверская область, Томская область, Тульская область, Тюменская область, Ульяновская область, Челябинская область, Читинская область, Ярославская область;

Москва, Санкт-Петербург - города федерального значения;

Еврейская автономная область;

Агинский Бурятский автономный округ, Ненецкий автономный округ, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, Чукотский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ».[[5]](#footnote-5)

2. Изменения состава Российской Федерации

Часть 2 статьи 65 Конституции РФ указывает на возможность изменения состава Российской Федерации: «Принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом».[[6]](#footnote-6)

М.В. Баглай выделяет два способа изменения состава Российской Федерации: «во-первых, это может произойти, если население какого-либо иностранного государства или территории изъявит желание быть принятым в Российскую Федерацию, а во-вторых, если новый субъект Федерации образуется на территории, входящей в состав какого-либо одного или нескольких из названных в Конституции субъектов Федерации»[[7]](#footnote-7). Таким образом, состав Российской Федерации может измениться путем принятия в Российскую Федерацию нового субъекта, когда имеет место присоединение к России иностранного государства или его части, и путем образования в составе Российской Федерации нового субъекта, когда изменение состав Российской Федерации не связано с указанным международным аспектом и имеет внутреннюю природу.

Среди причин и обстоятельств, способных обусловить реализацию соответствующего правового механизма, большинство авторов, пишущих на данную тему (Л.М. Карапетян, А.В. Безруков, Н.А. Михайлова, А.Р. Парамонов и другие), особенно выделяют экономическую причину.

Если говорить о первом способе изменения состава РФ, то здесь можно привести в пример опыт СССР, когда экономически более слабые государства стремились войти в состав Советского Союза (например, Армения). Однако в истории Российской Федерации подобные прецеденты не имели места.

Что же касается второго способа, то здесь исследователи выделяют ни только экономическую причину, а целый комплекс причин – экономических, политических, социальных.

Политический фактор. Руководство, а так же основные политические силы страны в той или иной степени ставят «своей целью оптимизацию государственного устройства Российской Федерации … и усиления федерального центра»[[8]](#footnote-8). В данном случае под «оптимизацией государственного устройства» понимается ни просто изменение состава Российской Федерации, а изменение в сторону «укрупнения субъектов», что является важнейшим фактором усиления центральной власти.

Что же касается политических сил на местах, то они так же в процессе образования нового субъекта Российской Федерации находят свои плюсы: «Образование нового субъекта Российской Федерации открывает юридическую лазейку для региональных политиков, позволяющую на вполне законных основаниях продлять сроки своих полномочий, поскольку теперь им придется бороться за должности в новых органах государственной власти в новом субъекте»[[9]](#footnote-9).

Нельзя здесь не упомянуть и об оппозиции, которая «тоже найдет для себя нишу – поскольку сложнейший процесс объединения субъектов не может проходить без проблем, оппозиционные политики и партии традиционно будут критиковать власть за способы и методы объединения»[[10]](#footnote-10). Таким образом, политическая причина очевидна – безусловная выгодность образования нового субъекта Российской Федерации для всех политических сил страны.

Экономический фактор. Экономическая проблема происходит прежде всего из неравенства субъектного состава Российской Федерации, «многие из субъектов РФ не имеют потенциала, отвечающего статусу государственного образования»[[11]](#footnote-11). Так, например, Коми-Пермяцкий автономный округ «традиционно считается депрессивной территорией, федеральные дотации составляют три четверти доходной части бюджета. Уровень социально-экономического развития – один из наиболее низких в России»[[12]](#footnote-12). О несопоставимости масштабов экономики Коми-Пермяцкого автономного округа и Пермской области свидетельствует и следующий факт: «в январе-сентябре 2003 года объем промышленного производства КПАО составил 480,5 млн руб., это менее 0,4 % от уровня Пермской области»[[13]](#footnote-13). Отсюда и вытекает необходимость изменения субъектного состава Российской Федерации, при чем вновь в сторону объединения, а значит, укрупнения субъектов Российской Федерации. Так, возвращаясь к примеру Пермского края, выгоды получает и Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ, «поскольку совокупный экономический ресурс двух бывших субъектов при эффективном управлении и помощи федерального центра (такая помощь была обещана) позволит улучшить все прежние экономические показатели, существовавшие до объединения»[[14]](#footnote-14).

Что же касается социальных проблем, то они вытекают непосредственно из проблем экономических. В регионе с плохо развитой экономикой не может нормально функционировать и социальная сфера: малые масштабы производства, а значит, отсутствие достаточного количества рабочих мест, как следствие безработица. Кроме того, такие регионы, как правило, живут за счет дотаций из федерального бюджета, и средств на поддержку социально незащищенных слоев населения не хватает. Отсюда общий низкий уровень жизни населения. Безусловно, в объединении с более экономически развитым «соседом» люди видят решение своих проблем. Об этом говорит и тот факт, что все проведенные на сегодняшний день референдумы по вопросам объединения субъектов прошли успешно.

Как уже было отмечено выше, в нашей стране наблюдается явная тенденция изменения субъектного состава в сторону укрупнения субъектов. И это вполне объяснимо, поскольку «главной проблемой современного этапа реформирования политико-территориального устройства Российской Федерации является … его оптимальная реорганизация с целью обеспечения эффективного управления как единым федеративным государством, так и в каждом его субъекте»[[15]](#footnote-15). С этой точкой зрения соглашается и консультант отдела проблем государственного строительства Аналитического управления Аппарата Совета Федерации, кандидат юридических наук М.В. Глигич-Золотарева в своей работе «Законодательная база федеративных отношений: перспективы совершенствования»: «одним из главных обоснований необходимости укрупнения субъектов является обеспечение большей эффективности управления»[[16]](#footnote-16). Очевидно, что чем меньше количество субъектов, тем эффективнее будет управление ими. Кроме того, в самом федеральном конституционном законе от 17 декабря 2001 года «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» (статья 5) не предусмотрено «иной процедуры образования в составе РФ нового субъекта, кроме как объединения двух и более граничащих между собой субъектов РФ. Тем самым такая единственная форма образования нового субъекта исключает возможность применения других форм (разделение, выделение) образования новых субъектов и направлена лишь на укрупнение субъектов РФ»[[17]](#footnote-17).

Если говорить о последствиях укрупнения субъектов Российской Федерации, одним из основных является «начало процесса изменения (уменьшения) численного состава субъектов Российской Федерации»[[18]](#footnote-18), что вполне соответствует цели, поставленной изначально.

Впервые задействован механизм внесения изменений в текст Конституции Российской Федерации (не связанный с упрощенной процедурой внесения в статью 65 Конституции РФ нового наименования субъекта Российской Федерации).

Однако могут быть и другие последствия, в том числе не самые благоприятные. Так, например объединение носит «затратный характер (перепечатка карт, реализация мер, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 3 ноября 2003 года № 1283 «О мерах по социально-экономическому развитию Коми-Пермяцкого автономного округа и Пермской области» и др.)»[[19]](#footnote-19). Кроме того, предполагается сокращение служащих федеральных государственных органов. Впрочем, с моей точки зрения, пострадает от этого горазда меньше людей, нежели выиграет.

Но одним из основных возможных негативных последствий укрупнения субъектов РФ многие, авторы, юристы видят стремление новых, крупных, «самодостаточных» регионов к суверенизации. И.Б. Борисов: «Крупные, экономически и политически мощные субъекты - это потенциальные агенты суверенизации и перераспределения властных и иных ресурсов»; старший преподаватель Сибирского юридического института МВД России, кандидат юридических наук А.В. Безруков: «Укрупнение субъектов России может привести к самодостаточным субъектам России. Возникает вопрос: будут ли они заинтересованы в сохранении целостности РФ? Что их будет объединять? Однако весьма сомнительно … что наличие самодостаточных субъектов укрепит Федерацию»[[20]](#footnote-20); старший научный сотрудник ИЗиСП, кандидат юридических наук А.Н. Чертков: «Создание крупных и самодостаточных республик-государств, еще более самостоятельных по отношению к федеральной власти, чем нынешние субъекты Федерации, может дать сепаратистским силам внутри России прекрасную возможность выступить в качестве потенциального субъекта международных отношений»[[21]](#footnote-21).

Таким образом, укрупнение субъектов Российской Федерации процесс естественный: «Анализ международной практики федерализма и современного процесса реформирования территориального устройства Российской Федерации показывает, что в перспективе произойдет неизбежное укрупнение существующих ныне 89 субъектов и их преобразование в региональные образования с симметричным конституционно-правовым статусом»[[22]](#footnote-22). Причем необходимо это именно на данном этапе развития российского еще неустойчивого федерализма. Однако для предотвращения возможных негативных последствий важно своевременно предупредить избыточность укрупнения субъектов, законодательно закрепив пределы, сроки и детальный порядок проведения подобных процессов.

2. Конституционное регулирование принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта.

Конституция Российской Федерации, а именно часть 1 статьи 65, закрепляет наименование всех субъектов Федерации, исключая «возможность выхода какого бы то ни было субъекта из состава Федерации в одностороннем порядке»[[23]](#footnote-23). Однако Основной Закон не исключает возможности расширения состава субъектов Федерации, о чем говорится в части 2 статьи 65: «Принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляется в порядке, установленном федеральным конституционным законом»[[24]](#footnote-24). Анализируя данное положение Конституции, следует отметить, что изменения состава субъектов Российской Федерации осуществляются в соответствии с федеральным конституционным законом, и могут происходить двумя способами:

1. принятие в РФ нового субъекта, что означает присоединение к Российской Федерации иностранного государства, либо его части;
2. образование в составе РФ нового субъекта. В этом случае новый субъект, образуется на территории Российской Федерации, входящей в состав какого-либо одного или нескольких из названных в части 1 статьи 65 Конституции субъектов Федерации.

Очевидно, что изменение состава субъектов Российской Федерации ведет к необходимости внесения изменений в часть 1 статьи 65. Однако «изменить эту статью – значит затронуть один из самых чувствительных нервов российского федерализма, связанных с гарантиями конституционно-правового статуса субъектов Федерации»[[25]](#footnote-25). Именно с целью законодательного регулирования процесса внесения изменений в статью, определяющую состав Российской Федерации, часть 1 статьи 137 Конституции РФ вводит особый порядок изменения статьи 65 Конституции РФ.

Часть 1 статьи 137 гласит: «Изменения в статью 65 Конституции Российской Федерации, определяющую состав Российской Федерации, вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта Российской Федерации, об изменении конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации»[[26]](#footnote-26). Таким образом, часть 1 статьи 137 устанавливает, что статья 65 Конституции РФ может быть изменена только федеральным конституционны законом и только в случаях:

– принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта РФ;

– изменения конституционно-правового статуса субъекта РФ.

Оба этих случая взаимосвязаны, поскольку с образованием в составе РФ нового субъекта меняется как статус вновь образованного субъекта, так и статус тех субъектов, на территории которых произошли данные изменения. Изменение статуса субъектов РФ законодательно закреплено в части 5 статьи 66 Конституции Российской Федерации: «Статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом»[[27]](#footnote-27). Данная статья, кроме самой возможности изменения конституционно-правового статуса субъектов Федерации, оговаривает и необходимые для этого условия. А именно, наличие соответствующего федерального конституционного закона, а так же согласие на изменение статуса субъекта Федерации, как Российской Федерации, так и самого субъекта.

Проанализировав часть 2 статьи 65, часть 1 статьи 137, а также часть 5 статьи 66 Конституции РФ, я отметила то, что в каждом из данных положений Конституции имеется указание на нормативно-правовой акт, в соответствии с которым могут проходить изменения. Речь идет о федеральном конституционном законе. Конституция закрепляет лишь саму возможность изменения состава и статуса субъектов Российской Федерации, а также внесения изменений в статью, определяющую состав Российской Федерации. Федеральный конституционный закон, в свою очередь, устанавливает механизм названных выше изменений. Такой закон в нашей стране был принят 17 декабря 2001 года «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»[[28]](#footnote-28). Этот нормативно-правовой акт является основополагающим, и уже на базе него принимаются конкретные федеральные конституционные законы, которыми оформляется каждый случай изменения состава Российской Федерации. Примером такого закона может быть федерального конституционного закона от 25 марта 2004 года № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа»[[29]](#footnote-29).

3. Порядок принятия в Российскую Федерацию нового субъекта

1. Условия принятия в Российскую Федерацию нового субъекта

Принятие нового субъекта в Российскую Федерацию – это один из способов изменения ее субъектного состава. Указанный процесс законодательно регулируется федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 года «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»[[30]](#footnote-30), а также международными договорами Российской Федерации и федеральным конституционным законом о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта.

В соответствии с частью 1 статьи 4 ФКЗ от 17 декабря 2001 года новым субъектом Российской Федерации может стать иностранное государство или его часть. Главным условием принятия в Российскую Федерацию нового субъекта является обоюдное желание Российской Федерации и данного иностранного государства (его части), о чем говорится в части 2 статьи 4 указанного закона. Принятие нового субъекта осуществляется в соответствии с международным договором о принятии в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства или его части, заключенным между Российской Федерацией и иностранным государством (его частью). В случае принятия в качестве нового субъекта иностранного государства этому субъекту предоставляется статус республики, если международным договором не предусматривается предоставление ему статуса края или области (ч.3 ст. 4 ФКЗ от 17 декабря 2001 года). Если же в состав Российской Федерации принимается часть иностранного государства, статус нового субъекта определяется международным договором. В соответствии с указанным международным договором новому субъекту может быть предоставлен статус республики, края, области, автономной области или автономного округа, о чем говорится в части 4 статьи 4 рассматриваемого федерального конституционного закона.

2. Международный договор, его значение

Международный договор определяет ни только статус нового субъекта, существует целый перечень вопросов, регулируемых международным договором. Им посвящена статья 7 ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». Помимо статуса нового субъекта, о котором уже шла речь, международным договором определяется наименование нового субъекта РФ, порядок приобретения гражданства Российской Федерации, правопреемство в отношении членства иностранного государства в международных организациях, его имущественных активов и пассивов, действие законодательства Российской Федерации на территории нового субъекта РФ, функционирование органов государственной власти и органов местного самоуправления иностранного государства на территории нового субъекта РФ. Международным договором может устанавливаться также переходный период, в течение которого новый субъект должен быть интегрирован в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы, и систему органов государственной власти Российской Федерации (пункт 2 статьи 7 ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»).

3. Ратификация международного договора

После подписания международного договора Президент РФ обращается в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке соответствия Конституции РФ данного международного договора, затем, в случае если Конституционный Суд признает международный договор соответствующим Конституции, он вносится Президентом РФ на ратификацию в Государственную Думу (пункт 1 статьи 8 ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»). «В соответствии с Конституцией Российской Федерации ратификация международных договоров Российской Федерации осуществляется в форме федерального закона»[[31]](#footnote-31). Процесс рассмотрения предложения о ратификации международного договора «включает в себя:

1) предварительное обсуждение в комитетах и комиссиях Государственной Думы, в том числе с участием уполномоченных Президентом РФ представителей;

2) проведение парламентских слушаний;

3) привлечение экспертов;

4) создание необходимых комиссий»[[32]](#footnote-32).

Принятый Государственной Думой федеральный закон о ратификации международного договора Российской Федерации подлежат в соответствии со статьей 106 Конституции[[33]](#footnote-33) обязательному рассмотрению в Совете Федерации. Принятый Федеральным Собранием Российской Федерации федеральный закон о ратификации международного договора Российской Федерации направляется Президенту РФ для подписания и обнародования (пункт 2 статьи 17 ФЗ «О международных договорах Российской Федерации).

4. Проект федерального конституционного закона, его содержание, порядок принятия

Проект федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта, согласно пункту 2 статьи 8 ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», вносится на рассмотрение в Государственную Думу одновременно с международным договором. Проект данного закона должен содержать положения, определяющие наименование, статус и границы нового субъекта, а также заключительные и переходные положения, устанавливающие сроки, в течение которых новый субъект должен быть интегрирован в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, в систему органов государственной власти Российской Федерации и другие положения, вытекающие из международного договора и протоколов к нему (пункт 3 статьи 8 ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»).

Процесс принятия и вступления в силу федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта регулируется статьей 9 ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». Так в пункте 2 указанной статьи говорится, что федеральный конституционный закон о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта принимается палатами Федерального Собрания в соответствии со статьей 108 Конституции РФ: «Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы»[[34]](#footnote-34). В пункте 3 рассматриваемой статьи ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» указано, что федеральный конституционный закон о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта вступает в силу не ранее, чем международный договор вступит в силу и для Российской Федерации и для иностранного государства.

4. Порядок образования в составе Российской Федерации нового субъекта

1. Условия образования в составе РФ нового субъекта

Образование в составе Российской Федерации нового субъекта – это второй способ изменения ее субъектного состава. Данный процесс, так же как и принятие в состав Российской Федерации нового субъекта, законодательно регулируется федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 года «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»[[35]](#footnote-35), а также федеральным конституционным законом об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта.

Условия, при которых в составе Российской Федерации может образоваться новый субъект, обозначены в статье 5 указанного выше ФКЗ. Основным условием является объединение двух и более субъектов. «Тем самым такая единственная форма образования нового субъекта исключает возможность применения других форм (разделение, выделение) образования новых субъектов и направлена лишь на укрупнение субъектов РФ»[[36]](#footnote-36). Впрочем, для нашей страны, как мне кажется, определенный законом единственный способ образования нового субъекта является оптимальным, о чем уже шла речь в главе 1.

В статье 5 отмечено так же, что образование нового субъекта в составе Российской Федерации может повлечь за собой прекращение существования субъектов, территории которых объединились.

Важно так же отметить, что изменение наименования субъекта не является условием, при котором в составе Российской Федерации образуется новый субъект, о чем сказано в пункте 3 статьи 5 рассматриваемого федерального конституционного закона.

2. Порядок выдвижения инициативы образования в составе РФ нового субъекта

Инициатива образования в составе Российской Федерации нового субъекта, как сказано в пункте 1 статьи 10 федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», принадлежит субъектам РФ, на территориях которых образуется новый субъект РФ. Примером такой инициативы может быть подписание в Кудымкаре главой Коми-Пермяцкого автономного округа и губернатором Пермской области Договора «О согласованных действиях по образованию нового субъекта Российской Федерации путем объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа»[[37]](#footnote-37). Затем, в соответствии с пунктом 2 статьи 10 рассматриваемого закона, Президенту РФ направляется совместное предложение законодательных (представительных) органов и руководителей высших исполнительных органов государственной власти заинтересованных субъектов Российской Федерации об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта. Предложение должно быть обосновано и содержать предполагаемые наименование, статус, границы нового субъекта, прогноз социально-экономических и других последствий образования в составе Российской Федерации нового субъекта. Кроме того, представляются следующие сопроводительные материалы:

- предложения о правопреемстве нового субъекта в отношении собственности субъектов Федерации, на территории которых образуется новый субъект;

- предложения о внесении изменений в федеральный бюджет на текущий год, либо проект федерального бюджета на следующий год – в зависимости от того требует образование нового субъекта Российской Федерации перераспределения бюджетных средств текущего года или нет;

- предложения о функционировании на территории нового субъекта Российской Федерации государственных органов, организаций заинтересованных субъектов; предложения о формировании органов государственной власти нового субъекта РФ;

- предложения о действии законов, нормативно-правовых актов заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта РФ;

- сведения о предполагаемых сроках проведения референдумов в заинтересованных субъектах для рассмотрения вопроса об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта с согласованной формулировкой выносимого на них вопроса.

Так, возвращаясь к опыту образования Пермского края, в феврале 2003 года Президенту РФ Владимиру Владимировичу Путину было направлено письмо о необходимости федеральной поддержки процесса объединения субъектов Российской Федерации, подписанное главами субъектов и председателями представительных органов власти Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа.[[38]](#footnote-38) В качестве сопроводительных материалов Президенту были представлены Договор от 17 февраля 2003 года «О согласованных действиях по образованию нового субъекта Российской Федерации путем объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» и Меморандум «Об образовании нового субъекта Российской Федерации путем объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа». Данные документы важны как прецедентный источник решения в будущем вопроса об объединении любых других субъектов Российской Федерации.

«В указанных документах было закреплено решение основных проблемных вопросов объединения следующим образом:

1) объединение субъектов носит добровольный характер;

2) новый объединенный субъект становится правопреемником Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа в отношении их собственности, отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, другими субъектами Российской Федерации;

3) нормативные правовые акты Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа будут действовать на территории нового субъекта в части, не противоречащей его новому уставу;

4) предметы ведения и полномочия органов государственной власти Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа перейдут новому субъекту;

5) территорию нового субъекта составят объединенные территории Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа;

6) первое высшее должностное лицо (губернатор) и первый законодательный (представительный) орган государственной власти нового субъекта будут избраны сроком на пять лет на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании;

7) процесс объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа не предполагает досрочного прекращения полномочий глав администраций и законодательных собраний объединяемых субъектов;

8) статусом нового субъекта является область в составе Российской Федерации;

9) предусматривается, что в г. Кудымкаре (столица Коми-Пермяцкого автономного округа) должны функционировать отдельные структурные подразделения федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации;

10) в Федеральном Собрании на переходный период сохраняется представительство населения Коми-Пермяцкого автономного округа;

11) законодательный (представительный) орган нового субъекта должен формироваться способом, гарантирующим обеспечение соблюдения представительства населения Коми-Пермяцкого автономного округа»[[39]](#footnote-39).

3. Порядок проведения референдумов по вопросу образования нового субъекта в составе РФ

В случае поддержки Президентом РФ инициативы заинтересованных субъектов вопрос об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта подлежит вынесению на референдумы субъектов РФ, на территории которых образуется новый субъект Федерации, что установлено пунктом 1 статьи 11 федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации».

Назначение, подготовка и проведение референдумов по вопросу об образовании в составе РФ нового субъекта осуществляются в соответствии с Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 года «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», федеральными законами, а также законами заинтересованных субъектов Российской Федерации о референдуме.

Основные принципы проведения референдума сформулированы в статье 3 федерального закона от 12 июня 2002 года «Об общих гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[[40]](#footnote-40). Так пункт 2 статьи 3, а так же пункт 1 статьи 5, статьи 6 и 7 указанного выше федерального закона устанавливает, что участие граждан в референдуме осуществляется на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Голосовать на референдуме, а также участвовать в его подготовке и проведении вправе гражданин РФ, достигший 18 лет (п.1 ст.4), независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств (п.2 ст.4). Исключением являются граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (п.3 ст.4). Участие граждан в референдуме свободно и добровольно (п.3 ст.3). Граждане, проживающие за пределами РФ, обладают в полном объеме правом на участие в референдуме (п.4 ст. 3). Референдумы организуют и проводят комиссии, и чье-либо вмешательство в их деятельность не допускается (п. 7 ст. 3). Деятельность комиссий при подготовке и проведении референдума, определении результатов референдума осуществляется гласно и открыто (п.5 ст. 3). Референдумы по вопросу объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа был проведен 7 декабря 2003 года (в каждом субъекте по отдельности).

Ситуации, когда в одном или нескольких заинтересованных субъектах референдум признан несостоявшимся или его результаты недействительными, регулируются пунктом 1.3 статьи 11 федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». В таких случаях, если в остальных заинтересованных субъекты вопрос референдума решился положительно, в течение 45 дней проводится повторное голосование. Если же вопрос референдума не получил одобрения хотя бы одного из заинтересованных субъектов, повторная инициатива тех де заинтересованных субъектов может быть выдвинута не ранее чем через год (п.3 ст.11 указанного выше ФКЗ).

4. Проект федерального конституционного закона об образовании в составе РФ нового субъекта Федерации

В случае если на референдумах были приняты соответствующие решения об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта, Президент РФ может внести на рассмотрению в Государственную Думу проект федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта, о чем сказано в пункте 1 статьи 12 федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта 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 заинтересованных субъектов РФ (в случае действия п.2 ст. 5 настоящего ФКЗ). Кроме того, в соответствии с пунктом 2 статьи 12, проект федерального конституционного закона должен содержать заключительные и переходные положения, устанавливающие сроки для урегулирования вопросов формирования органов государственной власти нового субъекта РФ, функционирования на территории нового субъекта территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, федеральных судов, государственных органов и организаций заинтересованных субъектов РФ. Также в заключительных и переходных положениях регулируются вопросы правопреемства нового субъекта РФ в отношении собственности заинтересованных субъектов РФ в отношениях с органами государственной власти РФ, другими субъектами Федерации, иностранными государствами и международными организациями; вопросы внесения изменений и дополнений в федеральный бюджет на текущий год, если это необходимо, и действия законов, нормативных правовых актов заинтересованных субъектов РФ на территории нового субъекта Федерации.

В соответствии со статьей 13 федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», пунктом 2 статьи 108 Конституции[[41]](#footnote-41) Российской Федерации федеральный конституционный закон об образовании нового субъекта Российской Федерации считается принятым, если он одобрен большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый федеральный конституционный закон в течение 14 дней подписывается Президентом Российской Федерации и обнародуется.

В соответствии с указанными нормами 25 марта 2004 года был принят Федеральный конституционный закон «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа».

Заключение

Изучая тему принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации, я выявила причины, по которым происходят указанные изменения. Особое внимание я обратила на тенденцию к укрупнению субъектов Российской Федерации, рассмотрела возможные положительные и отрицательные последствия данного процесса.

Затем мною были изучены и проанализированы нормативно-правовые акты, регулирующие процесс изменения субъектного состава Российской Федерации, такие как Конституция Российской Федерации, Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» и другие.

Вопрос принятия в состав Российской Федерации нового субъекта я рассматривала отдельно от вопроса об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта, в главе 3. Это позволило мне подробно проанализировать статьи нормативно-правовых актов, регулирующих рассматриваемые процессы. Таким образом, я определила условия принятия в Российскую Федерацию нового субъекта, роль международного договора и порядок его ратификации, а также содержание и порядок принятия соответствующего федерального конституционного закона.

Вопрос образования в составе Российской Федерации нового субъекта был рассмотрен мною ни только с точки зрения нормативно-правового регулирования. Поскольку в нашей стране уже есть практика реализации данного механизма, для меня важно было сравнить установленный законом порядок образования в Российской Федерации нового субъекта и те действия, которые были выполнены при подготовке объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа. В итоге я пришла к выводу, что все нормы были соблюдены, но есть еще множество вопросов, неоговоренных в законодательстве. К примеру, весьма смутно определено положение бывшего субъекта Российской Федерации в составе нового субъекта, названное «особым статусом».

Подводя итоги, я могу сказать, что изучила вопросы принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации достаточно полно, и считаю, что цели, поставленные мною в начале работы, были достигнуты.

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации. Государственные символы России. – Новосибирск: Сиб. Унив. Изд-во, 2006. (Кодексы и законы России) 64 с.

2. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 года «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации// Справочно-правовая система «Консультант Плюс»/Законодательство/Правовые акты РФ

3. Федеральный закон от 15 июля 1995 г. «О международных договорах Российской Федерации», статья 14// Справочно-правовая система «Консультант Плюс»/Законодательство/Правовые акты РФ

4. Федеральный конституционный закон от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права участия в референдуме граждан Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»/Законодательство/Правовые акты РФ

5. Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 года «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»/Законодательство/Правовые акты РФ

6. Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2006 года «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»/Законодательство/Правовые акты РФ

5. Шлянцев Д.А. «Комментарий к федеральному конституционному закону «О международных договорах Российской Федерации» (постатейный)»/ЗАО «Юстицинформ», 2006 г.//Справочно-правовая система «Консультант Плюс»/Законодательство/Комментарии к правовым актам

Литература

6. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – 5 изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2006. 856 с.

7. Безруков А.В. Образование нового субъекта РФ: Пермский опыт и перспективы Красноярского края // Конституционное и муниципальное право. 2005. №5 с. 37- 44

8. Безруков А.В. Усиление централизации: совершенствование или разрушение российского федерализма? // Журнал российского права. 2001. №12. с. 27-32

9. Борисов И.Б. Некоторые практические аспекты объединения субъектов Российской Федерации // Адвокат. 2004. № 5. с. 30-37

10. Глигич-Золотарева М.В. Законодательная база федеративных отношений: перспективы совершенствования //Журнал российского права. 2002. №7. с. 48-56

11. Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М.: Норма, 2001. 352 с.

1. Справочно-правовая система «Консультант Плюс»/Законодательство/Правовые акты РФ [↑](#footnote-ref-1)
2. Безруков А.В. Образование нового субъекта РФ: Пермский опыт и перспективы Красноярского края // Конституционное и муниципальное право. 2005. №5; Безруков А.В. Усиление централизации: совершенствование или разрушение российского федерализма? // Журнал российского права. 2001. №12. [↑](#footnote-ref-2)
3. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – 5 изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2006. [↑](#footnote-ref-3)
4. Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М.: Норма, 2001 г. [↑](#footnote-ref-4)
5. Конституция Российской Федерации. Государственные символы России. – Новосибирск: Сиб. Унив. Изд-во, 2006. (Кодексы и законы России) с.19-20 [↑](#footnote-ref-5)
6. Конституция Российской Федерации. Государственные символы России. – Новосибирск: Сиб. Унив. Изд-во, 2006. (Кодексы и законы России) с.20 [↑](#footnote-ref-6)
7. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – 5 изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2006. с. 333 [↑](#footnote-ref-7)
8. Михайлова Н.А., Парамонов А.Р. Развитие федерализма. Образование в составе Российской Федерации нового субъекта: теория и практика // Интернет: http://www.ilpp.ru/5591726531 [↑](#footnote-ref-8)
9. Там же [↑](#footnote-ref-9)
10. Михайлова Н.А., Парамонов А.Р. Развитие федерализма. Образование в составе Российской Федерации нового субъекта: теория и практика // Интернет: http://www.ilpp.ru/5591726531 [↑](#footnote-ref-10)
11. Безруков А.В. Образование нового субъекта РФ: Пермский опыт и перспективы Красноярского края // Конституционное и муниципальное право. 2005. №5 с.37 [↑](#footnote-ref-11)
12. Михайлова Н.А., Парамонов А.Р. Развитие федерализма. Образование в составе Российской Федерации нового субъекта: теория и практика // Интернет: http://www.ilpp.ru/5591726531 [↑](#footnote-ref-12)
13. Там же [↑](#footnote-ref-13)
14. Михайлова Н.А., Парамонов А.Р. Развитие федерализма. Образование в составе Российской Федерации нового субъекта: теория и практика // Интернет: http://www.ilpp.ru/5591726531 [↑](#footnote-ref-14)
15. Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М.: Норма, 2001. с. 127 [↑](#footnote-ref-15)
16. Глигич-Золотарева М.В. Законодательная база федеративных отношений: перспективы совершенствования //Журнал российского права. 2002. №7. с. 51 [↑](#footnote-ref-16)
17. Безруков А.В. Образование нового субъекта РФ: Пермский опыт и перспективы Красноярского края // Конституционное и муниципальное право. 2005. №5 с.40 [↑](#footnote-ref-17)
18. Михайлова Н.А., Парамонов А.Р. Развитие федерализма. Образование в составе Российской Федерации нового субъекта: теория и практика // Интернет: http://www.ilpp.ru/5591726531 [↑](#footnote-ref-18)
19. Там же [↑](#footnote-ref-19)
20. Безруков А.В. Усиление централизации: совершенствование или разрушение российского федерализма? // Журнал российского права. 2001. №12. с. 29 [↑](#footnote-ref-20)
21. Чертков А.Н. Возможности совершенствования субъектного состава Российской Федерации: правовые аспекты//Интернет/http://lawlist.narod.ru/library/public/konst\_pravo/konst\_pravo28.htm [↑](#footnote-ref-21)
22. Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М.: Норма, 2001. с. 124 [↑](#footnote-ref-22)
23. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – 5 изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2006. с. 333 [↑](#footnote-ref-23)
24. Конституция Российской Федерации. Государственные символы России. – Новосибирск: Сиб. Унив. Изд-во, 2006. (Кодексы и законы России) с.20 [↑](#footnote-ref-24)
25. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – 5 изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2006. с. 767 [↑](#footnote-ref-25)
26. Конституция Российской Федерации. Государственные символы России. – Новосибирск: Сиб. Унив. Изд-во, 2006. (Кодексы и законы России) с.44 [↑](#footnote-ref-26)
27. Конституция Российской Федерации. Государственные символы России. – Новосибирск: Сиб. Унив. Изд-во, 2006. (Кодексы и законы России) с.20 [↑](#footnote-ref-27)
28. Справочно-правовая система «Консультант Плюс»/Законодательство/Правовые акты РФ [↑](#footnote-ref-28)
29. Там же [↑](#footnote-ref-29)
30. Справочно-правовая система «Консультант Плюс»/Законодательство/Правовые акты РФ [↑](#footnote-ref-30)
31. Федеральный закон от 15 июля 1995 г. «О международных договорах Российской Федерации», статья 14// Справочно-правовая система «Консультант Плюс»/Законодательство/Правовые акты РФ [↑](#footnote-ref-31)
32. Д.А. Шлянцев «Комментарий к федеральному конституционному закону «О международных договорах Российской Федерации» (постатейный)»/ЗАО «Юстицинформ», 2006 г./Справочно-правовая система «Консультант Плюс»/Законодательство/Комментарии к правовым актам [↑](#footnote-ref-32)
33. Конституция Российской Федерации. Государственные символы России. – Новосибирск: Сиб. Унив. Изд-во, 2006. (Кодексы и законы России) с.34 [↑](#footnote-ref-33)
34. Конституция Российской Федерации. Государственные символы России. – Новосибирск: Сиб. Унив. Изд-во, 2006. (Кодексы и законы России) с.35 [↑](#footnote-ref-34)
35. Справочно-правовая система «Консультант Плюс»/Законодательство/Правовые акты РФ [↑](#footnote-ref-35)
36. Безруков А.В. Образование нового субъекта РФ: Пермский опыт и перспективы Красноярского края // Конституционное и муниципальное право. 2005. №5 с.42 [↑](#footnote-ref-36)
37. Михайлова Н.А., Парамонов А.Р. Развитие федерализма. Образование в составе Российской Федерации нового субъекта: теория и практика // Интернет: http://www.ilpp.ru/5591726531 [↑](#footnote-ref-37)
38. Михайлова Н.А., Парамонов А.Р. Развитие федерализма. Образование в составе Российской Федерации нового субъекта: теория и практика // Интернет: http://www.ilpp.ru/5591726531 [↑](#footnote-ref-38)
39. Михайлова Н.А., Парамонов А.Р. Развитие федерализма. Образование в составе Российской Федерации нового субъекта: теория и практика // Интернет: http://www.ilpp.ru/5591726531 [↑](#footnote-ref-39)
40. Справочно-правовая система «Консультант Плюс»/Законодательство/Правовые акты РФ [↑](#footnote-ref-40)
41. Конституция Российской Федерации. Государственные символы России. – Новосибирск: Сиб. Унив. Изд-во, 2006. (Кодексы и законы России) с.35 [↑](#footnote-ref-41)