

## СУБНАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА ПРАВОВУЮ СИСТЕМУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2017 Ткаченко Сергей Александрович

Институт законодательства и сравнительного правоведения

при Правительстве Российской Федерации

117218, г. Москва, Б. Черемушкинская ул., д. 34

E-mail: tkachenko.s.a.@yandex.ru

Формирование права - это длительный исторический процесс, который проходит ряд этапов. Исходным звеном в сложном процессе формирования правовых систем выступает так или иначе идеологизированное выражение интеграционных процессов различного уровня, через которые обеспечивается согласование социально оправданной свободы конкретной личности и интересов культурно-исторической общности, в рамках которого она функционирует. Данный подход получает развитие в настоящей статье через раскрытие субнационального уровня формирования правовых систем.

*Ключевые слова:* право, правовая система, формирование правовой системы, правовой генезис, интеграционные процессы, экономическая интеграция.

Развитие российской государственности в последние годы свидетельствует о высоком динамизме различных интеграционных процессов на субнациональном и наднациональном уровнях, а также о вовлеченности Российской Федерации в выбор модели глобализации. Влиянию указанных тенденций на российскую правовую систему и ее взаимодействию с другими правовыми системами посвящена данная статья. При этом методологически обоснованным представляется начать с рассмотрения вопроса о трансформации российской правовой системы под влиянием субнациональных интеграционных процессов.

Указанные процессы могут иметь различные правовые формы. Задача научного исследования - типизировать их, выделив общие черты и особенности. Обоснованным представляется тезис об объединении таких форм в две группы: (1) образование нового субъекта Федерации или муниципального образования; (2) решение интеграционных задач через договорные конструкции. Развитие данного тезиса может быть продолжено на муниципальном или региональном уровне. Последнее направление представляется более целесообразным в силу своего непосредственного влияния на федеральное законодательство.

Российская Федерация, бесспорно, - уникальное государство в силу своих размера и природного разнообразия. Данное обстоятельство является ключевым при обосновании необходимости внутрироссийских интеграционных процессов на

региональном уровне, которые неразрывно связаны с проблемой оптимизации субъектного состава самой Российской Федерации. В этой связи в научной литературе обоснованно указывается на асимметричность федеративного устройства, которое выражается в большом количестве разностатусных субъектов, что стало историческим наследием советского периода<sup>1</sup>. Первоначально в Конституции РФ нашел свое отражение максимально возможный уровень притязаний национальных и региональных элит, выразившийся в крайне неоднородном субъектном составе. Субъектами Российской Федерации были признаны бывшие автономные советские социалистические республики, входившие в состав РСФСР, края, области, автономные области и автономные округа, а также города союзного подчинения. При подготовке Проекта Конституции его разработчики проигнорировали то, что отдельные автономные округа сами входили в состав краев и областей, что повлекло появление такого феномена, как "сложноустроенные", или "сложносоставные", субъекты Федерации. Данное обстоятельство само по себе стало организационным фактором, обусловившим дальнейшие интеграционные процессы, направленные на преодоление негативных последствий этого феномена.

В 90-е гг. прошлого века Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно обращался к вопросу правового статуса сложносоставных субъектов Российской Федерации. Выра-

жая свою правовую позицию, он указывал на то, что “закрепленное Конституцией РФ вхождение автономного округа в край (область) предполагает особую государственно-правовую связь между ними. Взаимоотношения автономного округа и края (области), в состав которого он входит, отличаются от их отношений с другими субъектами Федерации. Вхождение автономного округа в край (область) обязывает оба субъекта Федерации строить свои взаимоотношения с учетом исторически сложившихся на момент принятия Конституции РФ и не противоречащих ей государственно-правовых реалий. Оно предполагает определенное распространение на основе взаимного согласия и договоренностей юрисдикции органов государственной власти края (области) на территорию автономного округа. Край (область) и входящий в него автономный округ обязаны в интересах населения поддерживать сложившиеся территориальные экономические, политические, социальные, этнические и иные отношения посредством различных форм взаимодействия, включая перераспределение предметов ведения и полномочий, их делегирование, совместное осуществление, не допуская односторонних, не согласованных друг с другом действий в сфере общих интересов края (области) и автономного округа”<sup>22</sup>. В последующем своем акте Суд признает, что “вхождение одного субъекта Российской Федерации в состав другого является реальным лишь в том случае, если происходит включение его территории и населения в состав территории и населения другого субъекта. Именно включение территории и населения автономного округа в состав края, области отличает их взаимоотношения от отношений с другими субъектами Российской Федерации”<sup>23</sup>.

В целом же, характеризуя обстоятельства, при которых принималась действующая Конституция РФ, необходимо отметить господствующие дезинтеграционные тенденции, которые были следствием недавно состоявшегося распада СССР. Ситуация кардинальным образом изменилась с наступлением XXI в. Многочисленность субъектов Российской Федерации, их фактическое неравенство между собой, экономическая несостоятельность многих из них объективно обусловили начавшуюся внутрироссийскую региональную интеграцию, основной формой которой

стало укрупнение субъектов Федерации. В это время за укрупнение субъектов Российской Федерации неоднократно высказывались многие представители государственной власти и науки.

С технической стороны вопрос изменения субъектного состава Российской Федерации является конституционно-правовым. Так, ст. 137 Конституции РФ устанавливает, что такой состав может быть изменен путем образования нового субъекта Федерации или через принятие в ее состав нового субъекта. Общественные отношения, возникающие в связи с этим, регламентируются специальным законодательным актом - Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ “О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации”. Условиями изменения субъектного состава Российской Федерации является соблюдение государственных интересов России, принципов ее федеративного устройства, прав и свобод человека и гражданина, а также учет сложившихся исторических, хозяйственных и культурных связей, социально-экономических возможностей развития российских регионов.

В 1993 г. в момент вступления действующей Конституции в силу в состав Российской Федерации входили 21 республика, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения, 1 автономная область и 10 автономных округов. В период с 2004-го по 2008 г. число субъектов Российской Федерации сократилось до 83 за счет объединения краев, областей и входящих в их состав автономных округов. Так, с 1 декабря 2005 г. был образован Пермский край как результат объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа; с 1 января 2007 г. - Красноярский край - результат объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа; с 1 июля 2007 г. - Камчатский край - после объединения Камчатской области и Корякского автономного округа; с 1 января 2008 г. - Иркутская область - посредством объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа; с 1 марта 2008 г. - Забайкальский край - в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа. В 2014 г. в состав Российской Федерации

были приняты Республика Крым и г. Севастополь. Таким образом, в настоящее время в составе Российской Федерации 85 субъектов: 22 республики, 9 краев, 46 областей, 3 города федерального значения, 1 автономная область и 4 автономных округа.

Справедливости ради необходимо отметить, что правовой формой региональной интеграции является только образование нового субъекта Федерации путем объединения двух или более ранее существовавших субъектов. Принятие в состав Российской Федерации нового субъекта из числа иностранных государств является примером интеграционного процесса более высокого уровня - национального.

Представляя образование новых субъектов Российской Федерации через объединение ранее существовавших, необходимо отметить, что данный процесс не может рассматриваться исключительно как инициатива федерального центра. Он получил широкую поддержку в соответствующих регионах. Так, на референдуме по вопросу объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа, который состоялся 7 декабря 2003 г., за объединение этих субъектов Федерации высказались 83,77 % избирателей Пермской области (явка 62,4 %) и 89,77 % избирателей Коми-Пермяцкого автономного округа (явка 65,64 %). Здесь хотелось бы заметить, что на примере Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа мы видим объединение «хронически дотационного» округа и более сильной экономической области. При этом более 80 % промышленных предприятий Округа были вертикально интегрированы в областные компании. Таким образом, в сложившихся обстоятельствах почти вся созданная в Округе добавленная стоимость оказывалась в налогооблагаемой базе Области. После объединения данный дисбаланс был во многом ликвидирован за счет специальных краевых межбюджетных трансфертов. Фактически к моменту объединения экономическая интеграция региона была налицо. Образование Пермского края стало только ее юридическим оформлением, которое позволило обеспечить относительное справедливое перераспределение бюджетных средств и иных ресурсов.

Однако утверждение, что прошедшие объединения субъектов Российской Федерации все-

гда были столь же бесконфликтные, что и в Пермском крае, неверно. Действительно, социально-экономические условия во всех случаях были весьма схожие. Однако политико-правовые обстоятельства различались в зависимости от конкретного региона. Особый интерес в этой связи представляют Иркутская область и Забайкальский край. Иркутская область и Усть-Ордынский Бурятский автономный округ начали процесс объединения одновременно с Пермской областью и Коми-Пермяцким автономным округом. Но он завершился значительно позже, причиной чего стали «ущемленные интересы» окружной элиты, которую не устраивал будущий статус Округа, который первоначально рассматривался как обычное муниципальное образование. Кроме того, федеральный центр дал понять руководству области и округа, что все финансово-экономические притязания объединяющихся субъектов не будут удовлетворены. Как следствие - неоднократный срыв процедуры голосования в окружной думе по предложениям об объединении<sup>4</sup>. Здесь речь идет об очень важной политической проблеме, связанной с неопределенностью будущего статуса де-факто присоединяемых субъектов Федерации. Пытаясь не допустить объединения с Читинской областью, руководство Агинского Бурятского автономного округа также неоднократно принимало превентивные меры<sup>5</sup>.

Во всех прошедших объединениях субъектов Федерации, будь то Забайкальский, Камчатский, Красноярский, Пермский края или Иркутская область, край или область были более экономически развиты по сравнению с фактически поглощенными автономными округами. На момент объединения Красноярский край, Иркутская, Камчатская, Пермская и Читинская области обладали удовлетворительной бюджетной обеспеченностью, в то время как поглощенные автономные округа были дотационными. Экономике автономных округов были фактически интегрированы в экономики соответствующих краев и областей, что частично было последствием административно-территориального деления РСФСР, а в другой части стало результатом вновь возникших экономических связей. Совершенно обратная ситуация сложилась в двух оставшихся сложносоставных субъектах Федерации - Тюменской области с входящими в нее Ханты-Ман-

сийским и Ямало-Ненецким автономными округами, а также Архангельской области с входящим в нее Ненецким автономным округом. Здесь за годы “раздельно-совместного” существования автономные округа выделены из организационных и экономических интеграционных связей советского периода, приобрели собственный экономический потенциал, основанный на добыче углеводородного сырья, наладили экономические связи с другими смежными субъектами Российской Федерации. Так, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, помимо Тюменской области, стал активно взаимодействовать со Свердловской областью и Пермским краем. Ямало-Ненецкий округ вообще не имеет общей границы с Тюменской областью, но традиционно связан с Санкт-Петербургом. Ненецкий автономный округ имеет сравнимые социально-экономические связи как с Архангельской областью, так и с Республикой Коми.

Красноречивы и результаты социально-экономического развития рассматриваемых субъектов Российской Федерации. Так, в 2014 г. Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа по интегрированному рейтингу социально-экономического положения опережали Тюменскую область (ХМАО - 73,927 - 3-е место среди регионов России; ЯНАО - 64,434 - 6-е место; ТО - 63,628 - 7-е место). В паре Архангельская область и Ненецкий автономный округ ситуация по данному критерию несколько иная: АО - 40,623 - 47-е место, а НАО - 38,71 - 51-е место. По иным критериям, в соответствии с которыми оцениваются результаты социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, ситуация схожая, рассматриваемые автономные округа занимают ведущие позиции в России, существенно опережая области, в состав которых они входят, либо находясь наравне с ними. Ханты-Мансийский автономный округ - Югра по объему производства занимает 2-е место в России, уступая только г. Москве, с показателем 3348 млрд руб. Объем производства Ямало-Ненецкого автономного округа - 1509 млрд руб. Данный показатель для Тюменской области только 950 млрд руб. Аналогичная ситуация и в паре “Архангельская область - Ненецкий автономный округ”. По объему производства они соотносятся 279,67 млрд руб. (Архангельская область) и 167,12 млрд руб. (Не-

нецкий автономный округ). Наиболее интересным является такой показатель, как эффективность экономики, характеризующийся в первую очередь через отношение объема производства к численности населения. По нему рассматриваемые автономные округа находятся на первых трех местах (НАО - 3869 тыс. руб./чел.; ЯНАО - 2796 тыс. руб./чел.; ХМАО - 2086 тыс. руб./чел.). Области же, в которые они входят, не находятся в числе лидеров (ТО - 670 тыс. руб./чел. - 9-е место; АО - 244 тыс. руб./чел. - 59-е место)<sup>6</sup>. Такое положение в вопросе соотношения уровней социально-экономического развития рассмотренных автономных округов и областей, в состав которых они входят, является устойчивым в течение последних лет<sup>7</sup>.

Следует отметить, что в состав Российской Федерации входит еще один автономный округ - Чукотский. Однако его правовой статус принципиально отличается от правового статуса рассмотренных автономных округов. Он не входит в состав других субъектов Российской Федерации и имеет экономические, культурные и иные связи со всеми регионами Дальнего Востока, а не только с Магаданской областью, в которую он входил в соответствии с Конституцией СССР, Конституцией РСФСР и Законом РСФСР “Об автономных округах РСФСР”. В целом же принятие Закона Российской Федерации от 17 июня 1992 г. № 3056-1 “О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации”, Закона РФ от 4 июня 1992 г. № 2927-1 “Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации”, установление действующей Конституцией модели вхождения автономного округа в состав другого субъекта Российской Федерации являются правовыми формами дезинтеграции, которая была продолжением распада СССР.

Завершая рассмотрение такой правовой формы внутрироссийской региональной интеграции, как образование в составе Российской Федерации нового субъекта путем объединения двух или более существующих субъектов, представляем целесообразным остановиться на том, что, согласно ч. 2 ст. 5 Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ, образование нового субъекта влечет прекращение существования субъектов Федерации, территории которых подлежат объединению. Данное обстоя-

тельство имеет принципиальное значение для структуры правовой системы Российской Федерации, поскольку влечет утрату юридической силы законодательствами прекративших свое существование субъектов Федерации (в порядке, установленном для переходного периода) и возникновение новой субнациональной правовой системы, соответствующей новому субъекту Федерации и интегрированной в российскую правовую систему.

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

В настоящее время данная форма реализуется в отношениях между областями (Тюменская и Архангельская) и входящими в их состав автономными округами. Сторонами таких соглашений выступают органы государственной власти области и органы государственной власти автономного округа (округов). Они заключаются и пролонгируются при участии представителей как законодательной, так и исполнительной ветвей власти. На федеральном уровне предпосылкой их заключения стала позиция Конституционного Суда Российской Федерации, который, разрешая спор между Тюменской областью и входящими в ее состав Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким автономными округами о положениях Устава Тюменской области о вхождении в ее состав указанных округов, посчитал, что «наиболее правильным в сложившейся ситуации урегулирование самими субъектами Российской Федерации имеющихся между ними разногласий, поскольку Конституция Российской Федерации отдает предпочтение именно этому основанному на равноправии способу, и для такого решения вопроса имеются все необходимые предпосылки...»<sup>8</sup>.

Следствием процитированной позиции Конституционного Суда Российской Федерации в 1997 г. стало заключение сроком на 5 лет Договора между органами государственной власти Тюменской

области, Ханты-Мансийского автономного округа и Ямало-Ненецкого автономного округа. Новый договор между данными субъектами Федерации был заключен в 2004 г. и в дальнейшем был неоднократно пролонгирован. В настоящее время его действие продлено до 13 декабря 2020 г. Архангельская область и Ненецкий автономный округ свои противоречия не выносили на рассмотрение Конституционного Суда. Первый Договор между их органами государственной власти был заключен на 2 года в 1994 г., а затем в 1996 г. был заключен новый Договор об отношениях между Архангельской областью и Ненецким автономным округом со сроком действия 4 года. В дальнейшем такие договоры заключались сроком на 1-2 года.

Договорные конструкции, существующие между Тюменской и Архангельской областями и входящими в их состав автономными округами, должны соответствовать положениям ст. 26.6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в которой закреплены общие принципы разграничения полномочий внутри сложносоставных субъектов Российской Федерации. Законом расширяются юрисдикционные пределы для области включением в них вопросов, составляющих предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ), полномочия по которым «на всей территории области...», в том числе на территории автономного округа, осуществляются органами государственной власти области, если иное не установлено федеральным законом. Органам государственной власти автономных округов остаются лишь полномочия по предметам ведения собственно субъекта Федерации (ст. 73 Конституции РФ), если договором между ними и органами государственной власти области не будет установлено иное. При этом ряд полномочий по предметам совместного ведения может остаться у органов власти автономных округов, но только если органы власти области выразят согласие на заключение об этом договора с органами округа.

Интересно, что все современные случаи правового опосредования внутрироссийских интеграционных процессов связаны со сложносоставными

ми субъектами Российской Федерации. Примеры, когда интегрируются самостоятельные регионы, отсутствуют. Только на экспертном уровне обсуждается возможность их объединения, например, несколько лет назад вставал вопрос об образовании нового субъекта Федерации на основе Тюменской и Курганской областей, а также Ханты-Мансийского автономного округа - Югры. Такое субнациональное образование отличалось бы существенным экономическим потенциалом, отразившим синергетический эффект от объединения природных ресурсов Югры, промышленного и научного комплекса Тюмени и агропромышленного - Курганской области. Кроме того, за счет перераспределения ресурсов был бы решен вопрос бюджетного обеспечения дотационной Курганской области. Схожие модели рассматривались применительно к Центрально-Черноземной зоне с центром интеграции в Воронеже. Однако практической реализации такие проекты не получили.

Применительно к муниципальному уровню в качестве законодательной меры, направленной на стимулирование субнациональных интеграционных процессов, следует упомянуть двухуровневую модель местного самоуправления, установленную Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Так, согласно его ст. 10 местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. В городских округах в соответствии с законами субъекта Российской Федерации местное самоуправление может осуществляться также на территориях внутригородских районов. Наделение муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района, внутригородской территории городов федерального значения осуществляется законами субъектов Российской Федерации. Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации.

Завершая рассмотрение правового опосредования интеграционных процессов субнациональ-

ного уровня, необходимо акцентировать внимание на том, что данный уровень, в первую очередь, обеспечивает решение распределительно-перераспределительных задач.

На муниципальном подуровне решению таких задач способствует сама двухуровневая модель местного самоуправления, установленная Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", предусматривающая вхождение городских и сельских поселений в состав муниципальных районов. Кроме того, следует выделить организационно-правовые формы такой интеграции: (1) изменение границ муниципальных образований (ст. 12 указанного закона), если в его результате происходит их укрупнение; (2) преобразование муниципальных образований путем их объединения (п.п. 1-4 ст. 13 указанного закона). Интеграционные процессы на муниципальном уровне также могут опосредоваться через формы, предусмотренные в гл. 9 "Межмуниципальное сотрудничество" указанного закона.

На региональном подуровне правовое опосредование интеграционных процессов не получило такой систематизированной законодательной регламентации, которая имеет место на муниципальном. Анализ правотворческой и правореализационной практики последних десятилетий позволяет выделить две организационно-правовых формы такой интеграции: (1) образование нового субъекта Российской Федерации путем объединения двух или более граничащих между собой субъектов Федерации, которое осуществляется в соответствии с Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации"; (2) заключение в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" между субъектами Российской Федерации договоров, предполагающих совместную реализацию властных полномочий, а также распределение бюджетных доходов и расходов, связанных с этим.

<sup>1</sup> См., например: *Емельянов А. С.* Конституционная реформа: юридические, политические и экономические аспекты укрупнения субъектов Российской Федерации // Публично-правовые исследования. 2006 (1). Ежегодник Центра публично-правовых исследований / гл. ред. А.Н. Козырин. Москва, 2006. С. 19-39.

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 1996 г. № 73-О // СЗ РФ. 1996. № 31. Ст. 3837.

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П по делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области // СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3581.

<sup>4</sup> См., например: *Железнова Ю., Еловский Д.* Усть-Ордынцы “продали округ” неокончательно // Коммерсант. Восточная Сибирь. 2004. № 90. С. 8; Провалили референдум // Панорама округа. 2000. № 114-115.

<sup>5</sup> См., например: Укрупнение субъектов - тема надуманная // Агинская правда. 2003. 9 сент.

<sup>6</sup> См.: Рейтинг социально-экономического положения субъектов Российской Федерации в 2014 году //

Россия сегодня. URL: <http://www.riarating.ru/infografika/20150616/610658857.html>.

<sup>7</sup> См.: Рейтинг социально-экономического положения субъектов Российской Федерации в 2013 году // Россия сегодня. URL: <http://www.riarating.ru/infografika/20140523/610617608.html>; Рейтинг социально-экономического положения субъектов Российской Федерации в 2012 году // Россия сегодня. URL: [http://riarating.ru/regions\\_study/20130610/610567066.html](http://riarating.ru/regions_study/20130610/610567066.html); Рейтинг социально-экономического положения субъектов Российской Федерации в 2011 году // Россия сегодня. URL: [http://vid1.rian.ru/ig/ratings/rating\\_regions\\_2012.pdf](http://vid1.rian.ru/ig/ratings/rating_regions_2012.pdf); Рейтинг социально-экономического положения субъектов Российской Федерации в 2010 году // Россия сегодня. URL: [http://vid1.rian.ru/ig/ratings/rating\\_regions\\_2011.pdf](http://vid1.rian.ru/ig/ratings/rating_regions_2011.pdf); Рейтинг социально-экономического положения субъектов Российской Федерации в 2009 году // Россия сегодня. URL: [http://vid1.rian.ru/ig/ratings/rating\\_regions\\_2010.pdf](http://vid1.rian.ru/ig/ratings/rating_regions_2010.pdf).

<sup>8</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 1996 г. № 73-О // СЗ РФ. 1996. № 31. Ст. 3837.

*Поступила в редакцию 03.12.2016 г.*