

Г.Н. ЧЕБОТАРЕВ,

канд. юрид. наук, доцент,
проректор по УР Тюменского
госуниверситета

О СТАБИЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННО - ПРАВОВОГО СТАТУСА ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

В дни работы VII Съезда народных депутатов Российской Федерации мы были свидетелями острого кризиса во взаимоотношениях высших органов государственной власти, который мог привести к существенному нарушению баланса законодательной и исполнительной властей и, возможно, поставить под угрозу реализацию демократического принципа правового государства - разделение властей.

Из всего происшедшего можно сделать вывод о чрезвычайной важности для нашего государства, общества в целом, стабилизации конституционного строя Российской Федерации. Этому должно способствовать активное заинтересованное участие всех субъектов Федерации, в том числе и Тюменской области, автономных округов в доработке проекта Конституции, реализации положений Федеративного договора.

В общий процесс стабилизации конституционного строя РФ свой вклад призваны внести Тюменская область и входящие в ее состав Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа. Имея в виду не только участие представителей названных субъектов Федерации в законодательном процессе, но и сохранение единства и целостности области, ее нефтегазового и аграрно-промышленного комплекса. Упрочение федеративных отношений в России предполагает сохранение стабильности ее составляющих частей, противодействие центробежным процессам, националистическим и сепаратистским настроениям и действиям.

Правовые основы для стабилизации государственно-правового статуса области закреплены в Конституции РФ. Теперь важно в рамках федеративного договора конкретизировать права и обязанности области и входящих в ее состав автономных округов, разграничить предметы ведения и полномочия трех субъектов РФ. Конкретизирующие нормы должны содержаться, во-первых, в именных Законах об автономных округах, во-вторых, в Уставе Тюменской области и, в-третьих, в договорах области с округами.

В настоящее время в Верховный Совет РФ внесен проект Закона "О Ханты-Мансийском автономном округе". В нем содержится немало конкретных установлений, регламентирующих взаимодействие округа с областью. Одно из таких положений, имеющее, на наш взгляд, принципиальное значение, имеет смысл проанализировать особо с позиций - его конституционности. В п.4 ст.5 Законопроекта записано: "Автономный округ обладает правом выхода из состава Тюменской области - в установленном законодательством Российской Федерации порядке".

Правомерность включения данной нормы именно в такой формулировке обосновывается авторами проекта тем, что право выхода округа из состава области вытекает из ч.1 ст. 83 Конституции России. В данном случае ссылка на ст.83 Конституции некорректна, так как в ней записано следующее: "Автономный округ находится в составе Российской Федерации и может (подчеркиваю, "может") входить в край или область". Нетрудно уяснить, что право вхождения в состав области еще не означает права выхода из него. Эти правомочия отнюдь не тождественны. Расширительно толковать приведенную норму, полагаю, неправомерно. Не убеждает также и ссылка авторов законопроекта на якобы установленный российским законодательством порядок выхода автономного округа из состава области. Во-первых, порядок выхода автономных округов нигде в законодательстве не определен. Не закреплен он и ст.70 Конституции РФ, на которую ссылаются разработчики проекта. В ней идет речь о том, что "изменение конституционно- правового статуса республик, краев, областей, автономных округов, автономной области, а также их разделение и объединение могут быть осуществлены только на основе волеизъявления большинства избирателей, проживающих в них, с утверждением съездом - народных депутатов российской Федерации".

В приведенной норме устанавливаются субъекты, обладающие правом постановки вопроса о разделении области, порядок обсуждения таких предложений и принятия решений по проведению голосования жителей области. Следовательно, закрепляя в ст.70 основные принципы территориальной целостности РФ, Основной Закон не устанавливает порядка и процедуры разделения краев, областей, округов, а тем более выхода округа из состава области.

Таким образом можно сделать вывод о том, что реализовать право выхода из состава области в одностороннем порядке автономный округ не может, даже

если в законе "О Ханты-Мансийском автономном округе" сохранится анализируемая норма в неизменном виде, и что проект закона юридической угрозы сохранению целостности Тюменской области не представляет. Но если это так, то напрашивается вопрос: целесообразно ли вообще включать в законопроект данную норму?

Если нет основания для восприятия приведенной нормы как юридической угрозы сохранению целостности Тюменской области, не объясняется ли в таком случае ее включение в законопроект политическими или какими-либо иными мотивами? Если да, то это не на пользу стабилизации государственно-правового статуса области.

С учетом сказанного представляется более предпочтительным либо совсем исключить данную норму из текста, либо изложить п.5 ст.5 в следующей редакции: "Автономный округ вправе внести в областной Совет народных депутатов предложение о проведении референдума по вопросу о выходе автономного округа из состава области в установленном законодательством Российской Федерации порядке".

На наш взгляд, следует внести ряд дополнений и изменений, касающихся вопросов территориальной целостности области и в проект Устава Тюменской области. К сожалению, ни в главе III проекта Устава, определяющей основы взаимоотношений органов власти и управления области и округов, ни в ст.24, посвященной областному референдуму, ни в других статьях не нашло отражения положение Конституции РФ о необходимости решения вопроса о разделении области только - на основе волеизъявления большинства граждан, проживающих на ее территории.

Более того, в п.2 ст.8 проекта Устава области говорится лишь о праве областного Совета выявлять мнение населения по вопросам, связанным с определением судьбы области. Из этого вытекает, что случае постановки вопроса о выходе округов из состава области, областной Совет может и не принимать решение об обязательном проведении референдума. В ст. 24 проекта Устава данный вопрос не включен в перечень вопросов, которые могут выноситься на областной референдум.

Говоря в целом об Уставе области, хотелось бы обратить внимание на неодинаковую юридическую силу нормативных актов определяющих государственно-правовой статус области и округов. Равенство указанных

субъектов Федерации, провозглашенное Федеративным договором, должно быть подкреплено законодательными актами о каждом из них, обладающими одинаковой юридической силой. По крайней мере, этого условия необходимо придерживаться при определении статуса края, области, в которые входят автономные округа.

Вот почему считаем необходимым принятие Закона РФ "О государственном правовом статусе Тюменской области". В предлагаемом законодательном акте, в основу которого мог бы быть положен разработанный проект Устава области, следовало бы закрепить территориальную целостность и единство области, установить порядок формирования областных органов государственной власти и управления, определить их полномочия, более четко разграничить предметы ведения и полномочия области и округов, урегулировать их взаимоотношения. Принципы, направления и формы такого взаимодействия целесообразно было закрепить в Законе РФ "Об основах регулирования взаимоотношений между краями (областями) РФ и входящими в их состав автономными образованиями".

Важная роль в достижении стабильности государственно-правового положения области принадлежит представительным органам власти. В процессе доработки проекта новой Конституции РФ очень важно уделить внимание законодательному урегулированию порядка формирования Советов народных депутатов, организации их деятельности. В ныне действующей Конституции установление общих принципов организации системы органов представительной и исполнительной власти, краев, областей, автономной области, автономных округов относится к ведению федеральных органов государственной власти РФ. Данное положение должно быть включено и в новую Конституцию. Что же касается правового регулирования порядка организации и проведения выборов в областной, окружные Советы, местные представительные органы власти, то оно, по нашему мнению, может осуществляться областными и окружными Советами.

К ведению федеральных органов государственной власти будет относиться принятие либо Основ законодательства о выборах в Советы народных депутатов, либо Избирательного кодекса, а к ведению областных, окружных Советов - принятие правовых актов, регулирующих численный состав, порядок организации и проведения выборов соответственно в областной, окружной Советы, местные Советы народных депутатов. Такое разграничение предметов ведения представляется наиболее оптимальным хотя бы потому, что в каждом регионе имеются свои социально-экономические, географические, национальные особенности. В Тюменской области эти особенности уникальны и их обязательно следует учитывать в правовом регулировании.