

Д. А. АВДЕЕВ —

*ассистент кафедры конституционного
и муниципального права*

Института государства и права ТГУ

**УСТАВЫ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ,
ХАНТЫ-МАНСИЙСКОГО И ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО
АВТОНОМНЫХ ОКРУГОВ:
ПРОБЕЛЫ И ПУТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ**

Одной из основных проблем конституционно-правового характера все еще остается проблема взаимоотношений между Тюменской областью, с одной стороны, и входящими в ее состав Ханты-Мансийским, Ямало-Ненецким автономными округами с другой. Закрепленный в Конституции принцип равноправия субъектов Российской Федерации имеет свое специфичное содержание: во-первых, статус субъектов определяется разными по своей юридической силе актами (Конституциями, Уставами). Во-вторых, перечень субъектов в статьях Конституции всегда начинают республики, затем края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, хотя названия последних идут в алфавитном порядке. В-третьих, Конституция закрепляет за республиками (именуя их государствами) полномочия, которыми не могут обладать другие субъекты (устанавливать свой государственный язык, иметь собственное гражданство). «У каждого субъекта есть своя специфика, которая может быть отражена в соответствующих правовых актах» — подчеркивает Н. М. Добрынин¹ в своей монографии «Конституционно-правовые основы отношений края или области с входящими в их состав автономными округами». Проблема равноправия автономных округов, входящих в состав края, области, не раз поднималась в научной литературе и, следует признать, что, несмотря на предлагаемые варианты урегулирования спорных вопросов, она до сих пор остается нерешенной. Камнем преткновения продолжающейся дискуссии является определение статуса края и области с входящими в их состав автономными округами. Если учесть, что округа входят в состав области (края), «то их правосубъектность не может быть такой же, как у области» — обращает внимание Г. Н. Чеботарев².

Вытекающий спор из содержащегося в ч. 4 ст. 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области стал предметом рассмотрения в Конституционном Суде. Следует отметить, что вышеуказанное постановление, установив принципы построения отношений между областями и округами, не достаточно четко разъяснило положение о вхождении автономного округа в состав области, в том числе о характере отношений между ними и о правовых последствиях такого вхождения. В частности, ч. 4 Постановления гласит: «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». Следующая ч. 5 констатирует: «Вхождение автономного округа в край, область означает также признание населения округа составной частью населения края, области». А в пункте 3 резолютивной части говорится, что: «Вхождение автономного округа в состав края, области не изменяет их конституционно-правовой природы как субъектов Российской Федерации и не означает, что автономный округ утрачивает элементы своего статуса — территорию, население... «Вхождение» не умаляет статуса автономного округа как равноправного субъекта ...», и далее п. 4: «Вхождение автономного округа в состав края, области означает наличие у края, области единых территории и населения, составными частями которых являются территория и население автономного округа...».

Как нам представляется, Конституционный Суд исходит из взаимного урегулирования отношений соответствующими субъектами путем заключения договоров, делая акцент на принятии федерального закона, который должен гарантировать права и интересы как Российской Федерации, так и ее субъектов. Следует отметить, что в то же время Суд предписывает привести Уставы области и округов в соответствие с Конституцией Российской Федерации. А это один из первых шагов к урегулированию взаимоотношений между округами и областями. Несомненно, эти, а также вопросы, связанные с проведением выборов в областные органы государственной власти, соотношением Уставов друг с другом, особенно по вопросам совместного ведения и другие положения должны быть оговорены в Уставах Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов.

При анализе Уставов вышеуказанных субъектов видно, что основы отношений их между собой закрепляются в разных главах (вторая в Уставе Тюменской области, четвертая в Уставе Ханты-Мансийского автономного округа, десятая в Уставе Ямало-Ненецкого автономного округа). Из структуры Уставов можно увидеть, какое место занимает проблема взаимоотношений трех взаимосвязанных субъектов. Далее, Устав Тюменской области (ст. 14) содержит перечень полномочий, которые могут осуществлять органы государственной власти области на территории автономных округов, в Уставе Ханты-Мансийского автономного округа (ст. 28) предусматривается, что отдельные полномочия могут передаваться исполнительными органами Ханты-Мансийского автономного округа органам исполнительной власти Тюменской области. В Уставе Ямало-Ненецкого автономного округа не конкретизируются полномочия, которые могут быть переданы области и в каких целях.

Устав Тюменской области (ч. 3 ст. 18) предусматривает, что совместные правовые акты органов государственной власти области и автономных округов действуют на всей территории области. Аналогичное положение закреплено в ст. 32 Устава Ханты-Мансийского автономного округа, глава 10 Устава Ямало-Ненецкого автономного округа этот вопрос никак не оговаривает. В пункте «б» ч. 2 ст. 86 Устава Ямало-Ненецкого автономного округа указывается, что областной референдум проводится в порядке, установленном законом автономного округа об участии населения автономного округа в областном референдуме. Однако ч. 3 ст. 19 Устава Тюменской области устанавливает, что порядок проведения областного референдума просто согласуется с органами государственной власти автономных округов и регулируется областным законом. В Уставе Ямало-Ненецкого автономного округа отсутствует указание на вхождение последнего в состав области, однако, интерпретируется положение ч. 4 ст. 66 Конституции Российской Федерации о том, что отношения области и округа, условия вхождения могут регулироваться федеральным законом и договорами. Представляет интерес ст. 84 Устава Ямало-Ненецкого автономного округа «Общие интересы автономного округа и области». К общим интересам относятся вопросы удовлетворения потребностей населения автономного округа. Следовательно, удовлетворение интересов населения так называемого юга области не относится к общим интересам.

Устав Тюменской области (ст. 14) предусматривает полномочия, которые вправе осуществлять органы государственной власти области на территории округов, но подобное указание на это отсутствует как в Уставе Ханты-Мансийского автономного округа, так и в Уставе Ямало-Ненецкого автономных округов.

Как мы видим, подобного рода ситуации должны разрешить Уставы всех трех субъектов. И если есть специфика в отношениях округов с областью, то это должно найти отражение и в Уставах. Область и округа признают, что есть вопросы, которые могут решать, используя согласованные предоставленные полномочия, органы государственной власти области (ст. 16 Устава Тюменской области, ст. 28 Устава Ханты-Мансийского автономного округа, п. 2 ст. 83 Устава Ямало-Ненецкого автономных округов).

Согласительные процедуры, договора, совместные заседания Дум будут еще результативнее, если на федеральном уровне появится закон, который бы в свою очередь, регламентировал основные положения и принципы построения отношений между областью, краем и входящими в их состав автономными округами.

ЛИТЕРАТУРА

¹ Добрынин Н. М. Конституционно-правовые основы отношений края или области с входящими в их состав автономными округами: Монография. Тюмень: Изд-во ТГУ, 1998.

² Тюменский регион: управление и самоуправление: Сб. научных статей / Сост. В. И. Ульянов. Тюмень, 1995. С. 6.

Е. П. СТРУЖАК —
*аспирант кафедры конституционного
и муниципального права
Института государства и права ТГУ*

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

Одним из наиболее важных факторов, способствующих интеграции Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов служит положение в соответствии, с кото-