

Структурная единица - или все-таки Республика?

Одним из приоритетов государственного строительства России, как известно, является обеспечение целостности и неприкосновенности государства, что и закреплено в ст. 4 Конституции РФ.

В свою очередь такая целостность может быть обеспечена только при явном повышении уровня жизни населения, построении эффективного взаимодействия федерального центра с регионами и недопущения центробежных настроений в обществе. Именно таким целям и служила политика, провозглашенная в начале 2000-х, направленная на сокращение числа регионов путем их объединения. Правовым механизмом, решающим этот вопрос, явился Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» [СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 4916].

Вместе с тем справедливости ради стоит отметить, что вышеуказанные настроения, направленные на провозглашения суверенитета и даже отделение от России, были отмечены, прежде всего, в северокавказских и некоторых поволжских республиках. Однако процесс объединения начался с наиболее слабых и депрессивных субъектов – автономных округов. Так появился Пермский край (1 декабря 2005 г.), включивший территорию Пермской области и бывшего Коми-Пермяцкого округа, Красноярский край (1 января 2007 г.), объединивший Красноярский край с Эвенкийским и Таймырским (Долгано-Ненецким) автономными округами, Камчатский край (1 июля 2007 г.), объединивший Камчатскую область и Коряцкий автономный округ, Иркутская область (1 января 2008 года), объединившая Иркутскую область и Усть-Ордынский автономный округ, Забайкальский край (1 марта 2008 г.), объединивший Читинскую область и Агинский Бурятский автономный округ. Таким образом, за восемь лет, прошедших с момента принятия вышеуказанного закона число субъектов Российской Федерации сократилось с 89 до 83, т.е. эффективность этого процесса составляет чуть более 6 %.

На этом фоне стоит особо отметить, что дальнейший процесс объединения субъектов РФ в стране явно буксует: до сих пор не решен вопрос об объединении Ненецкого автономного округа с Архангельской областью, наблюдаются резкие протестные настроения по вопросу объединения Алтайского края и Республики Алтай, приобрели вялотекущий характер процессы объединения Красноярского края с Хакасией, Хабаровского края с Еврейской автономной областью, Санкт-Петербурга с Ленинградской областью, Краснодарского края с Республикой Адыгея.

Нисколько не подвергая сомнению необходимость объединительного процесса как механизма для социально-экономического развития объединенных регионов и борьбы с возможным будущим региональным сепаратизмом, думается, что пришло время осмыслить причины столь низкого коэффициента эффективности объединения субъектов Федерации.

В связи с этим стоит напомнить, что объединение, как это было указано в Послании Президента РФ Федеральному Собранию в 2005 году, осуществлялось «...не ради самого объединения, а ради оптимизации управления, более эффективной социально-экономической политики, а в конечном счете ради роста благосостояния людей» [Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 25 апреля 2005 г. // Российская газета № 85. 2005].

Законодательно данная норма при объединении, например, Красноярского края, Таймыра и Эвенкии была закреплена в п. 2 ст. 1 ФКЗ от 14.10.2005 № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» (далее – «Закон об объединении Красноярского края»), которая гласила, что «Образование нового субъекта Российской Федерации осуществляется в целях ускорения социально-экономического развития Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа, а также повышение уровня жизни населения указанных субъектов Российской Федерации» [СЗ РФ. 2005. № 42. Ст. 4212].

Однако при исполнении этого закона выявились серьезные проблемы. Лишение полномочий субъекта у бывших автономий и придание им статуса муниципальных районов повлекло за собой кардинальное лишение налогов, которые они ранее могли получать как субъекты Федерации. Кто-то может возразить, что и будучи округом Эвенкия, например, сидела на дотациях и субсидиях, однако не стоит так обобщать, т.к. в связи с завершением строительства нефтепровода «Восточная Сибирь – Тихий Океан» не за горами промышленное освоение нефтегазоносных провинций юга Эвенкии. Таким образом, сокращение налоговой компоненты в доходах бюджета Эвенкии приводит и будет приводить к дестимуляции какого-либо развития и консервации существующего положения вещей, т.к. все уплачиваемые зарегистрированными на территориях Таймыра и Эвенкии предприятиями налоги будут уходить в краевой бюджет.

По сути, сложившееся положение вещей свелось к выдаче доверенности краю на получение зарплаты за несколько дней до ее начисления с одновременным отсутствием каких-либо механизмов по гарантированному получению бывшими автономиями даже кусочка от этого праздника жизни. Выражаясь языком цивилистики, произошло не объединение, а поглощение одного субъекта другим. В настоящее время руководству Таймыра и Эвенкии приходится буквально вымалывать каждую копейку у краевых чиновников. Иногда в реализации разного рода инвестиционных проектов дело доходит до обыкновенного шантажа. В этой связи реализаторам мало-мальских инвестпроектов в районах уже при жизни можно ставить памятник за воплощение их планов, направленных скорее не на развитие районов и пополнение доходной части бюджета, а на решение банальных вопросов занятости. В случае успеха реализация этих проектов не даст существенных поступлений в бюджет, а провал грозит серьезными последствиями: прокурорским работникам, как известно, трудно объяснить, что такое предпринимательский риск и с чем его едят.

Стоит добавить, что в начале финансового кризиса в стране много говорилось о повышении мобильности населения, его возможности переезжать в другие регионы, да и сам Губернатор Красноярского края не раз говорил о необходимости начала новой индустриализации Сибири. Возникает логичный вопрос: кто будет заинтересован ехать на Север, не имея реальной возможности получать там достойную зарплату?

Данная ситуация еще более усугубляется растущим могуществом соседнего Китая, экономика которого, по расчетам некоторых экономистов через 20 лет станет крупнейшей в мире. В настоящее время в свободной продаже на улицах Пекина уже можно приобрести атласы с заштрихованной в полосу территорией России от Владивостока до Урала и подписью «временно оккупированная территория» - это не для красного словца, а из реальных свидетельств соотечественников-туристов. И все это происходит на фоне неуклонного сокращения численности населения Сибирского и Дальневосточного федеральных округов.

Таким образом, цели, поставленные в вышеуказанных Посланиях Президента РФ и Законе об объединении края, на местах не выполняются, компенсационные механизмы объединения не являются таковыми, что и приводит к отсутствию стимулов для развития территорий, резкому сопротивлению субъектов-кандидатов на объединение и их всяческому противодействию этому процессу.

Предвидя такой перекокс, федеральным законодателем в Законах об укрупнении регионов были прямо закреплены нормы о наделении бывших автономных округов полномочиями административно-территориальных единиц с особым статусом (п. 1 ст. 5 Закона об объединении). В свою очередь, п. 2 той же статьи гласит о том, что такой статус устанавливается федеральными законами, уставом и законами нового субъекта Российской Федерации.

Однако после объединения о конкретизации такого статуса в крае как-то резко забыли. В ст. 33 Устава Красноярского края указано, что Таймыр и Эвенкия являются административно-территориальными единицами с особым статусом, гарантирующим учет интересов данных территорий органами государственной власти края. Интересы указанных административно-территориальных единиц обеспечиваются путем учета их особого статуса в принимаемых органами государственной власти края нормативных правовых актах [*«Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края»*], N 29 (250), 16.06.2008]. В Уставе также компилированы нормы из Закона № 6-ФЗ об объединении Красноярского края, касающиеся гарантированности двух мест для депутатов от этих территориальных единиц (ст. 59 Устава), возможности создания в них краевых территориальных органов исполнительной власти (ст. 114) и необходимости учета их особого статуса при решении вопросов бюджетной обеспеченности (ст. 165). Норм о том, каким именно образом осуществляются этот учет и какие есть гарантии у Таймыра и Эвенкии в случае нарушения их прав, Устав не содержит.

Стоит также напомнить, что один из главных столпов регионального законодательства – закон Красноярского края «О межбюджетных отношениях в Красноярском крае» [*Закон Красноярского края «О межбюджетных отношениях в Красноярском крае»*] // *«Ведомости высших органов государственной власти Красноярского*

края», № 36(188), 30.07.2007] вообще не знает понятия административно-территориальных единиц с особым статусом. Федеральный же закон, о котором идет речь в п. 2 ст. 5 Закона от 14.10.2005 № 6-ФКЗ, до сих пор вообще отсутствует в принципе. А ведь прошло уже четыре года с момента принятия Закона об объединении Красноярского края!

Справедливости ради необходимо отметить, что первоначально распоряжением Совета администрации края от 12.10.2006 № 880-р [Документ опубликован не был] была образована специальная рабочая группа по разработке предложений по определению особого статуса Таймыра и Эвенкии. Однако 28 ноября 2008 Правительство Красноярского края своим распоряжением № 469-р [Документ опубликован не был] эту группу просто ... тихо ликвидировало. Судя по всему краевые чиновники решили, что с достоинством справились со своей задачей.

На этом фоне высказывается неверный тезис о том, что закрепленное в Законе об объединении Красноярского края и Уставе право бывших автономий гарантированно направлять по два депутата в краевой парламент и есть тот самый «особый статус» (к слову сказать, два депутата от 52 в Законодательном Собрании края составляет 3,8 % от общего числа депутатов краевого парламента). Считаем такое утверждение, мягко говоря, неправильным: получается, что чем меньше населения проживает на Таймыре и в Эвенкии, тем сильнее этот довод, они же, мол, все равно будут владеть двумя местами в Законодательном Собрании края, живи там хоть десять человек! Полагаем, что такие разговоры является попыткой подменить понятия и дать ложные сигналы обществу.

Более того, в объединенных автономиях и в этом проявилась явная диспропорция: бывший Усть-Ордынский автономный округ в Законодательном Собрании Иркутской области гарантированно получил 4 места из 50, что составляет 8 % от общего числа депутатов, бывший Агинский Бурятский автономный округ в парламенте Забайкальского края получил 5 мест из 50 или 10 %, а бывший Корякский автономный округ 10 мест из 50, что составляет уже 20 процентов от числа депутатов Законодательного Собрания Камчатского края!

Говоря об особом статусе, доцент МГУ им. Ломоносова, к.ю.н. И.В. Лексин отмечал «На данный момент не до конца ясно, в чем именно могут заключаться особенности этого статуса», далее отмечая, что «... конституционно-правовые положения об изменениях в составе субъектов Российской Федерации весьма насыщены недостатками» [Лексин И.В. Проблемы правовой регламентации оснований и порядка изменения состава субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 8].

Кроме того, старший научный сотрудник Института государства и права РАН, к.ю.н. М.В. Глигич-Золотарева еще в 2006 году указывала на то, что норма об особом статусе Коми-Пермяцкого округа «...достаточно туманна, поскольку в законодательстве Российской Федерации об организации публичной власти понятие «административно-территориальная единица с особым статусом» отсутствует – более того, вся система действующего законодательства подобного статуса не допускает» [Глигич-Золотарева М.В. Субъектный состав Российской Федерации: эпоха перемен уже наступила // Государство и право. 2006. № 10 стр. 19].

Тем не менее, такое положение вещей существует, оно реализовано, в связи с этим считаем, что предстоит серьезная научная работа по конкретизации понятия «административно-территориальная единица с особым статусом», присвоенного шести бывшим автономным округам. Однако до реализации такого плана всем нам, через широкую дискуссию в обществе необходимо понять, как каждый из нас видит этот статус, и что мы хотим получить от него.

Поэтому в настоящее время населением Эвенкии озвучиваются заслуживающие внимания предложения наполнить этот статус нормами о:

1. Законодательном закреплении обязательного согласования с представительными органами власти территориальных единиц с особым статусом одного из самых животрепещущих законов региона – Закона о бюджете края, т.е. о разделе доходов и распределении расходов. Обладая правом вето, и реализовав принцип непринятия Закона о бюджете в случае несогласия с ним Таймыра и Эвенкии, северные территории получают реальный рычаг влияния на выполнение взятых краем обязательств по поддержке этих территорий. В случае же использования одной из сторон права вето, вопрос о подписании такого закона должен решаться Президентом РФ, т.к. высшее должностное лицо должно знать о причинах конфликтной ситуации. Это предложение не является новым, т.к. ранее подобная норма была успешно реализована в п. 3 ст. 14 Закона об объединении и распространялась на закон о бюджете края, но только на 2007 год.

2. Наделении административно-территориальных единиц с особым статусом правом получать налоги, которые раньше они получали, будучи субъектом Федерации. В данном случае речь идет о региональных

составляющих налога на прибыль, акцизов и налога на добычу полезных ископаемых, о транспортном налоге, налоге на имущество организаций и некоторых других. Уже сейчас нетрудно просчитать реакцию оппонентов, которые будут заявлять, что это является созданием самостоятельных бюджетов и т.п. Очевидно, что это игра слов: разве сейчас, например, у Эвенкии нет своего бюджета и муниципальных налогов, закрепленных в Налоговом кодексе? Разве справедливо, что предприятия, зарегистрированные в данных районах, осуществляют свою деятельность здесь, но платят основные налоги за тысячи километров? Известно, что ранее в законодательстве, регулирующем, к примеру, налог на прибыль, была предусмотрена муниципальная составляющая, однако с 1 января 2005 данное положение было изъято из НК РФ. Почему бы теперь не вернуть эту составляющую административным единицам с особым статусом, но уже размером с региональную (18 % от общей ставки налога на прибыль в 20 %)?

3. Расширении количества вопросов, по которым может проводиться местный референдум. Данная норма позволит более широко использовать демократические принципы непосредственного участия населения по решению тех или иных вопросов.

4. Сохранении и подтверждении существующего порядка выборности глав бывших округов (представителями внутрирайонных муниципальных образований или через прямые муниципальные выборы). Это предложение особенно актуально в связи с намерением перейти к прямому назначению глав муниципалитетов.

5. Увеличении гарантированного числа депутатов в Законодательном Собрании края до 20 % (что составляет десять мест) для каждого из бывших автономных округов, т.е. так, как это было сделано при создании Камчатского края).

6. Предоставлении административно-территориальным единицам с особым статусом права направлять своих представителей в Совет Федерации Федерального Собрания РФ, или, как минимум, согласования назначения краевых представителей в этом органе с бывшими автономиями.

Известно, что вопросы трудовых льгот северян, статус территорий традиционного природопользования, налоговых льгот родовым общинам, законодательство об охоте, а также масса иных проблем урегулированы федеральным законодательством. Сложившаяся же ситуация предполагает, что все эти вопросы будут решать люди, далекие от жизни на Крайнем Севере. Более того, в настоящее время появилась диспропорция (даже, в определенной степени, дискриминация), когда одни северные народы могут иметь такое представительство (ханты, манси, ненцы, чукчи и др.), а народы, живущие в объединенных регионах, не имеют. Москва, по сути, лишилась возможности прислушаться к мнению этих территорий размером с пол-Европы. Стоит отметить, что и сам закон об особом статусе должен принять форму федерального закона, но кто будет его писать и корректировать? Идея предоставления упраздненным округам федерального представительства **через согласование** становится еще более привлекательной, т.к. она не требует изменения Конституции страны.

Некоторыми представителями местного сообщества озвучивается мысль о переименовании Таймыра и Эвенкии в национальные округа – думаем, что без реального наделения полномочиями, ограничившись лишь формальной сменой вывески, проблему не решить.

Особо хотелось бы подчеркнуть, что вышеназванные предложения не являются всеобъемлющей истиной в последней инстанции, возможны дополнения и изменения (например, по вопросам администрирования выдачи и продления разного рода разрешений и лицензий, доступа к охотничьим участкам, закрепления за бывшими автономиями мест в федеральных университетах для абитуриентов-северян и т.п.). Данная статья является лишь попыткой привлечь внимание общества к проблеме, начать широкую дискуссию по этому вопросу. В то же время изложенные предложения не являются регрессом конституционно-правовых отношений и откатом назад, т.к. бывшие автономии уже не являются самостоятельными субъектами Федерации (они вычеркнуты из Конституции), а Красноярск оставляет себе надежные рычаги финансово-правового контроля.

Думается, что поставленные населением цели будет нелегко достигнуть, всегда найдутся те, кто скажет, что все бесполезно, напрасно и контрпродуктивно, а кто-то, преследуя конъюнктурные цели, будет прямо мешать.

Однако рано или поздно особый статус будет наполнен конкретными полномочиями, т.к. это является, без преувеличения, общенациональной задачей, поставленной Президентом России. Дальнейшее продвижение процесса объединения регионов в стране невозможно – любое объединение, согласно п. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта Российской Федерации» [СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 4916]

осуществляется только на добровольной основе и только на ней.

Подчеркиваем, что грубое давление неизбежно погрязнет во всяческих переговорах, согласованиях и т.п., в то время как реальная заинтересованность станет хорошим стимулом для всех: Федерация получит реальное движение вперед по данному вопросу, укрупненный субъект, сократив доходы на копейки, получит реальную возможность доказать выгодность для бывших автономий разного рода инвестпроектов, а единицы с особым статусом – увеличение налоговых поступлений и стимул для развития, о чем и говорилось в Послании Президента России.

Понимая сложившуюся ситуацию и опасность ущемления прав коренных народов для целостности России, местное население Таймыра в ноябре 2008 года вышло на улицы с требованием или разъяснить, что такое «особый статус», или вернуть району его прежние полномочия. В настоящее время даже зазвучали не очень убедительные идеи наделения Эвенкии статусом Республики со всеми легитимными органами власти. Думается, что такого рода «звонки» для ответственных лиц могут произрастать только на благодатной почве отсутствия конкретизации в федеральных и региональных законах понятия «особого статуса». Однако, как говорилось выше, краевая рабочая группа по определению особого статуса почему-то была ликвидирована аккуратно после народных волнений в Дудинке в конце ноября 2008 года.

Обращаем внимание на то, что откладывать определение особого статуса в долгий ящик не стоит, т.к. уже в научной литературе встречается близорукое мнение некоторых «правоведов» о том, что «...необходимо отказаться о практики предоставления особого статуса одному из объединяемых субъектов, а в действующие ФЗ внести соответствующие изменения. Можно найти другие средства для побуждения автономных округов к объединению» [Кульчевский В.В. *Образование новых субъектов в составе Российской Федерации: проблемы законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 10*].

Не хотелось бы комментировать эту недалёковидную точку зрения, рассматривающую объединение только как процесс объединения автономных округов, но, как указывалось выше, без реальных механизмов компенсаций ликвидируемым субъектам реальный процесс объединения в стране невозможен. Но времени мало, уже сегодня надо быть готовым к новым кризисам и новым центробежным настроениям в национально-территориальных образованиях, да и не только в них.

Поэтому, если мы хотим реальной реализации намеченного Президентом России курса, действительно желаем ускорения запущенного процесса и укрепления федеративных отношений, необходимо безотлагательно решать вопрос об особом статусе бывших автономных округов с наделением их реальными гарантиями особого статуса и реальными полномочиями.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что основной движущей силой по определению особого статуса может и должно являться, прежде всего, коренное население бывших округов. Именно оно должно обеспечить пресловутую «обратную связь» с населением, реализовав закрепленное в ст. 3 Конституции России право народа на осуществление власти.

Поэтому предстоит большая работа с субъектами законодательной инициативы: депутатами Законодательного Собрания края и членами Совета Федерации по реальному, а не фиктивному наполнению понятия «административно-территориальная единица с особым статусом». Основным результатом такой работы должно стать законодательное закрепление принципа недопущения принятия Закона о бюджете края в случае несогласия с ним муниципальных районов с особым статусом, а также предоставление им дополнительных прав в области налогообложения.

В более же далекой перспективе дальнейший процесс укрупнения, как предупреждала три года назад М.В. Глигич-Золотарева, может привести к тому, что для нормального развития укрупненных субъектов Федерации потребуется новое административно-территориальное деление страны – практика уже столкнулась с этим при попытке определить статус бывших автономных округов в составе новообразованных субъектов Федерации. Все это повлечет новый виток муниципальной реформы [Глигич-Золотарева М.В. *Субъектный состав Российской Федерации: эпоха перемен уже наступила // Государство и право. 2006 № 10 стр. 17*]. Именно тогда и надо будет подумать о создании надмуниципальных образований в форме национальных округов.

Но это – вопрос отдаленной перспективы, а в настоящее время необходимо определиться с понятием особого статуса северных территорий и гарантиями в случае нарушения их прав. Если же подобное игнорирование курса Президента и Правительства РФ продолжится и дальше, то вопрос об особом статусе бывших автономий необходимо выносить на общенациональное обсуждение и поинтересоваться у ответственных лиц, почему у них административно-территориальные единицы с особым статусом уже пятый год живут без

реальных гарантий этого самого особого статуса.

Автор: Антон Увачан © Babr24.com ПОЛИТИКА, ИРКУТСК 👁 6957 17.10.2009, 14:02 📌 308

URL: <https://babr24.com/?ADE=81595> Bytes: 23830 / 23394 Версия для печати

👍 [Порекомендовать текст](#)

Поделиться в соцсетях:

Также читайте эксклюзивную информацию в соцсетях:

- [Телеграм](#)
- [Джем](#)
- [ВКонтакте](#)
- [Одноклассники](#)

Связаться с редакцией Бабра в Иркутской области:

irkbabr24@gmail.com

Автор текста: **Антон Увачан.**

НАПИСАТЬ ГЛАВРЕДУ:

Телеграм: [@babr24_link_bot](#)

Эл.почта: newsbabr@gmail.com

ЗАКАЗАТЬ РАССЛЕДОВАНИЕ:

эл.почта: bratska.net.net@gmail.com

КОНТАКТЫ

Бурятия и Монголия: Станислав Цырь

Телеграм: [@bur24_link_bot](#)

эл.почта: bur.babr@gmail.com

Иркутск: Анастасия Суворова

Телеграм: [@irk24_link_bot](#)

эл.почта: irkbabr24@gmail.com

Красноярск: Ирина Манская

Телеграм: [@kras24_link_bot](#)

эл.почта: krasyar.babr@gmail.com

Новосибирск: Алина Обская

Телеграм: [@nsk24_link_bot](#)

эл.почта: nsk.babr@gmail.com

Томск: Николай Ушайкин

Телеграм: [@tomsk24_link_bot](#)

эл.почта: tomsk.babr@gmail.com

[Прислать свою новость](#)

ЗАКАЗАТЬ РАЗМЕЩЕНИЕ:

Рекламная группа "Экватор"

Телеграм: [@babrobot_bot](#)

эл.почта: equatoria@gmail.com

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО:

эл.почта: babrmarket@gmail.com

[Подробнее о размещении](#)

[Отказ от ответственности](#)

[Правила перепечаток](#)

[Соглашение о франчайзинге](#)

[Что такое Бабр24](#)

[Вакансии](#)

[Статистика сайта](#)

[Архив](#)

[Календарь](#)

[Зеркала сайта](#)