

ПОРЯДОК ПРИНЯТИЯ В СОСТАВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НОВОГО СУБЪЕКТА РФ

Ромашов Павел Андреевич,
специальность 12.00.02. Конституционное право; муниципальное право;
кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного и финансового права
Пермского государственного научного исследовательского университета,
тел. (342) 298-21-77, Roma059@yandex.ru

В статье исследуются основы института порядка принятия в состав Российской Федерации нового субъекта РФ; рассматриваются юридические проблемы законодательного регулирования принятия в состав РФ части иностранного государства.

Ключевые слова: федеративное устройство, принятия в состав Российской Федерации нового субъекта РФ, образование нового субъекта Российской Федерации, автономия, административная автономия, статус.

THE PROCEDURE OF A NEW SUBJECT ADOPTION IN THE RUSSIAN FEDERATION

Romashov Pavel Andreevich, PhD at law. Position: lecturer at constitutional and financial law chair. **Place of employment:** Perm State University. **E-mail:** Roma059@yandex.ru

Annotation: This article analyses the foundation of the institution of the procedure of a new subject adoption in the Russian Federation. This paper considers the legal problems of the legal regulation of the admission (adoption) to the Russian a part of the foreign state.

Keywords: federation, the procedure of a new subject adoption in the Russian Federation, the formation of a new entity of the Russian Federation, autonomy, administrative autonomy, status.

Процессы, связанные с изменением состава Российской Федерации, в частности в результате образования новых субъектов Федерации стали реальностью современного федерализма в России.

Российская Федерация не является закрытой по своей структуре. Конституция РФ допускает, во-первых, возможность принятия в Российскую

Федерацию нового субъекта РФ и, во-вторых, образования в составе России нового субъекта РФ (ч. 2 ст. 65 Конституции РФ).

Вопросы образования новых субъектов Федерации, таких как: Пермский край, Красноярский край, Камчатский край, Забайкальский край и Иркутская область, неоднократно выступали предметом конституционно-правового анализа за последние десять лет.

В то же время на вопросы принятия в состав Российской Федерации нового субъекта РФ (иностранного государства или его части) также периодически обращалось внимание, но исключительно с теоретической точки зрения, поскольку государственной практики реализации данного способа изменения состава Российской Федерации в настоящее время не имеется.

Вместе с тем, 28 февраля 2014 г. в Государственную Думу Федерального Собрания РФ был внесен законопроект № 462741-6 “О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации” (в части расширения предмета правового регулирования названного Федерального конституционного закона)”, предусматривающий ряд существенных изменений процедуры принятия в состав Российской Федерации нового субъекта РФ.

На сегодняшний день такой порядок урегулирован Федеральным конституционным законом “О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации” от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ (далее – Федеральный конституционный закон (или №6-ФКЗ) от 17.12.2001 г.) [1, ст. 4916]. Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 г. устанавливает основные принципы, условия и процедуру принятия в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта РФ.

Под принятием в Российскую Федерацию нового субъекта РФ имеется в виду процедура изменения состава субъектов РФ в результате присоединения

к Российской Федерации иностранного государства или его части (ч.1 ст.1). Образование в составе Российской Федерации нового субъекта РФ определяется как процедура, предусматривающая изменение состава субъектов РФ, не связанное с принятием в Российскую Федерацию иностранного государства или его части (ч.2. ст.1).

Принятие в Российскую Федерацию нового субъекта РФ осуществляется на добровольной основе по взаимному согласию Российской Федерации и иностранного государства, присоединяемого полностью или частично (ч.1, 2 и 4 ст. 3 Федерального конституционного закона от 17.12. 2001 г.). Никто не может принудить какое-либо государство (его часть) войти в состав Российской Федерации, так же, как никто не может обязать Россию присоединить себе территорию иностранного государства (его части).

При принятии в Российскую Федерацию нового субъекта РФ должны соблюдаться государственные интересы Российской Федерации, принципы ее федеративного устройства, права и свободы человека и гражданина, а также учитываться сложившиеся исторические, хозяйственные и культурные связи субъектов РФ, их социально-экономические возможности (ч. 2 ст. 1 Федерального конституционного закона от 17.12. 2001 г.).

Наряду с общими принципами и требованиями Федеральный конституционный закон от 17.12. 2001 г. устанавливает условия и порядок принятия в Российскую Федерацию, которые отвечают общепризнанным принципам и нормам международного права.

Однако, законодательные основы принятия в состав Российской Федерации иностранного государства (его части) не есть только теоретико-правовая возможность России как отдельно взятого федеративного государства. В современный период имеются ходатайства отдельных территорий сопредельных иностранных государств о вхождении в состав Российской Федерации. Речь идет, в частности, об обращении о возможном присоединении к России на правах субъекта РФ Республики Крым

(Украина), которое может быть основано на положительных итогах референдума, проведенного на этой территории 16 марта 2014 г.

Исходя из данных политико-правовых реалий, Россия урегулировала вопрос о возможности вхождения в ее состав иностранного государства (его части) на основе уважения принципов государственного суверенитета и территориальной целостности любого суверенного государства. Решение данного вопроса в полной мере отвечает основному конституционному требованию признания норм международного права составной частью правовой системы России (ст. 15 Конституции РФ).

В связи со сказанным подчеркнем, что в соответствии с Федеральным конституционным законом от 17.12.2001 г. вхождение в состав России территории, признаваемой в настоящее время составной частью Украины, возможно при условии выражения доброй воли этих государств в целом. Согласно ч.1 ст.6 Федерального конституционного закона от 17.12.2001 г. инициатором предложения о принятии в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта РФ иностранного государства (его части) и заключения соответствующего международного договора может выступить данное иностранное государство в целом. Исходя из изложенного, в юридической литературе вполне справедливо рассматриваются две проблемы:

1. Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 г. ничего не говорит о таких возможных вариантах, как включение в состав Российской Федерации территории иностранного государства с вхождением ее в состав конкретного субъекта РФ либо образование на базе присоединяемой территории и территории конкретного субъекта РФ нового субъекта РФ. В то же время является теоретически возможным. В связи с этим встает вопрос: на базе какого нормативного акта можно решить подобные проблемы? Очевидно, что названный выше Федеральный конституционный закон в данном случае помочь не может [2, с. 22].

2. Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 г. установил, что инициатором предложения о принятии в Российскую Федерацию

иностранного государства или его части в качестве нового субъекта и заключения соответствующего международного договора является такое иностранное государство (ч. 1 ст. 6). Тем самым подчеркивается, что Российская Федерация не вправе выступать инициатором включения в состав России иностранных территорий в качестве субъектов РФ. Нейтралитет России при решении указанных вопросов, закрепленный в указанном законе, вполне обоснован.

Однако на практике могут возникнуть ситуации, предполагающие более активную позицию Российского государства. В частности, речь идет о территориях, которые в силу распада СССР оказались за пределами Российской Федерации. Вместе с тем прежде – что вполне доказуемо – они входили в состав России. Вряд ли в подобном случае последует инициатива соседнего государства по передаче соответствующей территории состав России. Между тем жители данной территории могут пожелать войти в состав Российской Федерации.

Поэтому Российской Федерации следует предоставить инициативу в этом вопросе, а также допустить обращение России к соответствующему государству с предложением передать ей такую территорию или, по крайней мере, провести референдум населения территории по вопросу о возможности вхождения в состав Российской Федерации в качестве ее субъекта [2, с.23].

Также могут иметь место ситуации, когда инициатива другого государства о передаче собственной территории нереальна, если иностранное государство находится во враждебных отношениях с территорией (государственным образованием), ранее включенной в состав этого государства административным путем. При этом, как показывает практика, возможны и иные экстраординарные ситуации.

Названные проблемы указанным законопроектом предлагается разрешить, в частности указанием на то, что «при невозможности заключения международного договора в связи с отсутствием в иностранном государстве эффективной суверенной государственной власти, обязанной

защищать своих граждан, соблюдать их права и свободы, обеспечивающей фактическое постоянное и мирное осуществление государственных функций, принятие в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта части иностранного государства может осуществляться по результатам референдума, проведенного в соответствии с законодательством иностранного государства на территории данной части иностранного государства, если вопрос о ее присоединении к Российской Федерации получил одобрение, либо по обращению органов государственной власти данной части иностранного государства».

Также законопроектом предлагается дополнить Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 г. положением, согласно которому инициаторами предложения о принятии в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта части иностранного государства в случае, предусмотренном пунктом 2.1 статьи 4 настоящего Федерального конституционного закона, являются органы государственной власти части иностранного государства.

При этом в случае принятия в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта части иностранного государства этому субъекту предоставляется статус республики, края, области, автономной области или автономного округа в соответствии с указанным в пункте 2 статьи международным договором, а при его отсутствии – в соответствии с федеральным конституционным законом о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта.

Предлагаемый законопроект соответствует Конституции Российской Федерации и общепризнанным принципам международного права, так как содержит комплекс правовых мер, действующих на территории России, и в случае, если какие-либо регионы Украины самоопределятся по поводу своей государственной принадлежности, как указывается в пояснительной записке к законопроекту [3, Электронный ресурс].

Также следует обратить внимание на то, что в международной практике имели место случаи присоединения части одного государства к

другому без заключения международного договора. Более того, требования о необходимости заключить такой договор с иностранным государством нет в международном праве. Согласно Уставу ООН, к числу общепризнанных принципов международного права относится принцип «самоопределения народов» (п.2 ст. 1 Устава ООН). Самоопределение (например, Республики Крым) может быть выражено в результате референдума или иной формы волеизъявления населения соответствующей территории. В том числе: обращением Верховного Совета Республики к Президенту РФ; получением жителями Крыма гражданства России в упрощенном порядке и т.д.

Напротив, навязывание такому самоопределяющемуся населению требования договорного согласия всего государства (Украины) с самоопределением населения конкретного региона (Крыма) противоречило бы названному международно-правовому принципу самоопределения народов.

Вместе с тем, согласно международному праву недопустимо использование вооруженной силы: и в ходе волеизъявления населения (например, при проведении референдума), и в целях изменения результатов волеизъявления.

В связи с этим содержащееся в Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 г. положение об обязательности заключения международного договора с иностранным государством для принятия в состав России самоопределившихся регионов (части территории и населения иностранного государства) следует считать ограничительным, не обусловленным международным правом.

Таким образом, предлагаемый законопроект предусматривает комплекс правовых мер, направленных на урегулирование процедуры принятия в состав Российской Федерации в качестве нового субъекта Российской Федерации части иностранного государства при соблюдении следующих условий:

1) в данном государстве отсутствует эффективная суверенная государственная власть, что делает невозможным для России заключение международного договора с ним, вследствие нарушения фундаментального принципа суверенитета государства как такового – наличия эффективной суверенной власти (*à titre de souverain*), обязанной защищать своих граждан, соблюдать их права и свободы. Согласно определению международного права понятие эффективной власти означает «фактическое, постоянное и мирное осуществление государственных функций». Положение это зафиксировано в решении международного суда (*Island of Palmas arbitration 1928*). То есть в условиях такой ситуации, как указывает В. Зорькин, когда происходит катастрофа права [4, Электронный ресурс];

2) вопрос о присоединении части иностранного государства к Российской Федерации получил одобрение на референдуме, проведенном на территории части иностранного государства в соответствии с законодательством иностранного государства (имея в виду сам порядок проведения референдума в соответствии с законодательством), и (или) легитимные органы государственной власти части иностранного государства обратились к России с предложением о принятии в качестве нового субъекта в Российскую Федерацию;

3) Федеральное Собрание Российской Федерации принимает федеральный конституционный закон о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта, которым регулируются все вопросы, связанные со статусом нового субъекта РФ.

Принятие законопроекта создает дополнительные правовые гарантии для недопущения и пресечения любых насильственных действий, основанных на национальной, этнической или религиозной нетерпимости, без нарушения принципа невмешательства во внутренние дела другого государства.

Изложенное позволяет утверждать, что в Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 г. могут быть внесены существенные

изменения, касающиеся процедуры принятия в состав Российской Федерации нового субъекта РФ, требующие нового осмысления и анализа в свете возможного изменения современного федеративного устройства России.

1. Собрание Законодательства РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4916.
2. Авакьян С.А. Изменение статуса субъекта Российской Федерации: проблемы и пути их решения // Вестник МГУ. Сер. 11, Право. 2003. № 2. С. 22, 23.
3. Официальный сайт Государственной Думы ФС РФ: [Электронный ресурс]: дата обращения 16.03.2014. <http://www.duma.gov.ru>
4. Зорькин В. Цивилизация права // Российская газета. № 6329. 2014. 13 марта. [Электронный ресурс]: дата обращения 16.03.2014. <http://www.rg.ru/2014/03/12/zorkin.html>