

УДК 342.4

И. А. Кравец

Новосибирский государственный университет
ул. Пирогова, 2, Новосибирск, 630090, Россия
E-mail: kravia67@rol.ru

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИЗМЕНЕНИЯ СОСТАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И НАИМЕНОВАНИЯ СУБЪЕКТОВ РФ

Конституционные положения ст. 65 предполагают существование трех юридических процедур: 1) порядка изменения состава Российской Федерации; 2) порядка изменения наименования субъектов РФ; 3) порядка изменения конституционно-правового статуса субъектов РФ. Все три юридических процедуры охватываются понятием *изменение Конституции РФ 1993 г.*

Конституция РФ устанавливает различный режим *изменения состава РФ и изменения наименования субъектов РФ*. Эти вопросы регулируются ст. 137 Конституции РФ. В отношении изменения состава РФ наряду с конституционным и международным существует законодательное регулирование после принятия Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» [30]. Вопрос об изменении наименования субъектов РФ имеет более сложное регулирование: помимо конституционного и законодательного существует судебное (интерпретационное) и указное регулирование.

В современных исследованиях ведутся научные дискуссии о путях и способах регулирования порядка изменения статуса, границ и других компонентов состава субъектов Российской Федерации [9. С. 22–31; 11; 17]. Изменение состава субъектов РФ – это новая и сложная проблема в современном конституционном праве России. Политико-территориальное устройство Российской Федерации длительное время не имело развитого механизма конституционно-правового регулирования порядка изменения собственного состава. Поэтому несовершенным был институт территориальной организации Рос-

сийского государства, а также имел пробелы порядок изменения статьи 65 Конституции РФ.

Исследователь С. В. Нагаева предлагает конституционно-правовое понимание таких категорий, как образование, преобразование, упразднение, а также объединение, выделение, присоединение, разделение субъектов Российской Федерации [11]. Не все из них реально могут быть использованы в практике реализации конституционных и законодательных положений об изменении состава Федерации, однако предложенные подходы вносят важный вклад в конституционно-правовую науку.

Вместе с тем с 2002 г., когда распоряжением губернатора Пермской области была создана рабочая группа по вопросам объединения двух субъектов РФ, появился первый опыт реализации конституционно-правовой процедуры образования в составе России нового субъекта РФ [12. С. 16–17]. В результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа с 1 декабря 2005 г. появился новый субъект РФ – Пермский край [31. Ст. 1110]. Это привело к уменьшению количества субъектов РФ (их стало 88), областей и автономных округов в составе РФ стало меньше (их осталось 48 и 9 соответственно), в то время как число краев увеличилось до семи.

Успешно прошел процесс объединения трех других субъектов РФ – Красноярского края, Эвенкийского и Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономных округов. Новый субъект Федерации – Красноярский край с границами в пределах трех прежних субъектов РФ появится с 1 января 2007 г. [29. Ст. 4212]. После завершения процедуры объединения на политической карте России ос-

танется 7 автономных округов и 86 субъектов Российской Федерации.

Уменьшение количества субъектов РФ приводит к сокращению числа членов Совета Федерации. После 1 декабря 2005 г. их осталось 176, а после 1 января 2007 г. их число уменьшится до 172.

Порядок изменения состава Российской Федерации

Согласно ч. 1 ст. 137 изменения в статью 65 Конституции РФ, определяющую состав РФ, вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в РФ и образовании в ее составе нового субъекта РФ, об изменении конституционно-правового статуса субъекта РФ.

Этими положениями охватываются различные способы *изменения состава РФ*, которых может быть несколько. Во-первых, в состав России может быть принят новый субъект федерации в результате изменения государственной принадлежности территории, находящейся под юрисдикцией другого государства, образовать новый субъект федерации может и целое ранее суверенное государство. Во-вторых, может быть образован новый субъект федерации в результате объединения двух и более существующих субъектов или как следствие раздела одного крупного субъекта федерации на два. В-третьих, конституционно-правовой статус существующих субъектов федерации может быть изменен. Конституция *не задает направленность такого изменения*, следовательно, республики могут быть преобразованы в края или области и наоборот, автономные округа в области, автономная область в обычную область. В деталях этот вопрос можно урегулировать только на законодательном уровне. По мнению И. А. Умновой, основным направлением изменения правового статуса субъекта федерации должно быть формально-юридическое признание в Конституции России в качестве республик краев, областей, автономной области, а также автономных округов. Она выступает за всеобщую республиканизацию Российской Федерации. Для автономных округов, которые не обладают необходимым политическим и кадровым потенциалом, экономически и демографически маломощны, она предлагает другой путь. Такие автономные округа вправе полу-

чить в случае достижения соглашения между ними и соответствующими краями, областями, в состав которых они входят, статус административно-территориальной автономии в составе республики [22. С. 96].

Открытый характер положений Конституции о способах и порядке изменения состава Российской Федерации следует рассматривать как благоприятную конституционную возможность для реформирования федеративного устройства. Унификацию статуса субъектов РФ можно проводить постепенно или поэтапно, используя в том числе и процедуру внесения изменений в ст. 65 Конституции, предусмотренную ч. 1 ст. 137 Конституции РФ.

Положения ч. 1 ст. 137 Конституции в сравнении с ч. 2 ст. 65 и ч. 5 ст. 66 Конституции наводят на мысль, что должны быть приняты два общих федеральных конституционных закона, которыми охватывалось бы регулирование всего спектра возможных способов изменения состава РФ. В литературе по конституционному праву интерпретация этих положений была противоречивой, высказывались порой противоположные точки зрения.

Предложенное в одном из исследований понимание института изменения состава субъектов РФ в целом согласуется с ведущим направлением современной науки конституционного права и толкованием Конституции РФ Конституционным Судом РФ. Вместе с тем действующий Федеральный конституционный закон РФ «О порядке принятия в РФ и образования в ее составе нового субъекта РФ» вряд ли нуждается в дополнении положениями об изменении конституционно-правового статуса субъектов Федерации [11. С. 9]. Принятие по этому вопросу отдельного федерального конституционного закона более логично, так как отвечает потребностям происходящего законотворческого процесса. Тем более что правовой институт, которому посвящено исследование, не обязательно должен быть закреплен только одним законом.

По нашему мнению, несмотря на то, что в ч. 1 ст. 137 Конституции о федеральном конституционном законе говорится в единственном числе, две другие названные статьи Конституции отдельно определяют предмет двух федеральных конституционных законов. Один федеральный конституционный закон

должен закреплять порядок принятия в РФ и образование в ее составе нового субъекта федерации. Другой закон должен регулировать порядок изменения конституционно-правового статуса субъекта РФ¹. В пользу принятия такого закона высказывается А. П. Любимов [9. С. 306]. Различное «прочтение» юристами положений ч. 1 ст. 137, ч. 2 ст. 65 и ч. 5 ст. 66 Конституции заставляет задуматься о необходимости их официального толкования Конституционным Судом РФ. Законотворческий процесс пошел по пути принятия не одного, а двух федеральных конституционных законов. Первым был принят Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» (далее ФКЗ от 17 декабря 2001 г.) [30]. Следующим должен быть федеральный конституционный закон о порядке изменения конституционно-правового статуса субъекта РФ.

Принятый закон закрепил юридические различия в процедурах *принятия в Российскую Федерацию нового субъекта и образования в составе РФ нового субъекта Федерации*. В сущности, данный закон предусматривает, во-первых, процедуру *присоединения* к Российской Федерации иностранного государства или его части и, во-вторых, процедуру *объединения (укрупнения)* существующих субъектов РФ. В 2005 г. в ФКЗ от 17 декабря 2001 г. были внесены изменения, которые создали новую редакцию закона [32]. Изменения коснулись содержания главы третьей о порядке образования в составе Российской Федерации нового субъекта, а именно статей 10 и 11, в которых закрепляется порядок выражения инициативы образования нового субъекта РФ и проведения референдума по этому вопросу.

Согласно ч. 1. ст. 1 ФКЗ от 17 декабря 2001 г., принятие в РФ нового субъекта – процедура, предусматривающая изменение

состава субъектов Федерации в результате присоединения к России иностранного государства или его части. Такое принятие осуществляется на добровольной основе при соблюдении государственных интересов РФ, ее принципов федеративного устройства, прав и свобод человека и гражданина с учетом сложившихся исторических, хозяйственных и культурных связей субъектов Федерации, их социально-экономических возможностей [30. Ст. 3].

Принятие в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства или его части возможно по взаимному согласию России и данного иностранного государства в соответствии с международным (межгосударственным) договором. При этом закон предусматривает предоставление новому субъекту Федерации статуса республики, если речь идет о принятии иностранного государства в целом, а международным договором не предусматривается предоставление новому субъекту статуса края или области [30. Ст. 4. Ч. 2–3]. В случае принятия в Россию в качестве нового субъекта Федерации части иностранного государства закон допускает вариации. Этому субъекту может быть предоставлен статус республики, края, области, автономной области или автономного округа в соответствии с международным договором. Тем самым вид субъекта Федерации выбирается по договоренности между объединяющимися сторонами и закрепляется в международном договоре.

Еще до принятия ФКЗ от 17 декабря 2001 г. нами, наряду с другими исследователями, отмечалось в литературе, что каждый конкретный случай образования нового субъекта федерации или изменения статуса существующего субъекта федерации, по всей видимости, должен оформляться отдельным федеральным конституционным законом [10. С. 101]. Принятый закон предусмотрел необходимость ратификации заключенного международного договора, а также то, что одновременно следует принять федеральный конституционный закон о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта. При этом такой федеральный конституционный закон вступает в силу не ранее вступления в силу для РФ и для иностранного государства международного договора [30. Ст. 6–9].

¹ Ряд ученых конституционалистов отмечают, что должен быть принят один (и единый) общий федеральный конституционный закон, посвященный вопросам изменения состава РФ. Такого мнения придерживается Ю.А. Юдин, излагая его в комментарии к ст. 137 Конституции, а также С.А. Авакьян. [7. С. 681; 1. С. 225].

Тем самым в российской правовой системе появился пока единственный случай, когда с принятием федерального закона о ратификации международного договора одновременно принимается правовой акт более высокой юридической силы – федеральный конституционный закон, имеющий по своему предмету регулирования индивидуальный публично-правовой характер.

Согласно ч. 2 ст. 1 ФКЗ от 17 декабря 2001 г., образование в составе РФ нового субъекта – процедура, предусматривающая изменение состава субъектов Федерации в соответствии с данным законом и не связанная с принятием в Россию иностранного государства или его части. Условия образования в составе РФ нового субъекта определены в ст. 5 ФКЗ. Такое образование может быть осуществлено в результате объединения двух и более граничащих между собой субъектов РФ. Вызывает определенные сомнения ч. 2 ст. 5 ФКЗ, в соответствии с которой образование нового субъекта Федерации может повлечь за собой прекращение существования субъектов РФ, территории которых подлежат объединению. Неимперативный характер нормы позволяет толковать ее таким образом, что объединяющиеся субъекты Федерации могут сохранить свой статус и после объединения. В сущности, данное положение закона допускает появление нескольких территориальных уровней субъектов РФ наряду с уже существующими «сложносоставными» субъектами, которые олицетворяют автономные округа, входящие в состав области или края². На наш взгляд, в данном законе необходимо было закрепить императивную норму о том, что в случае объединения двух и более субъектов Федерации они прекращают свое существование, образуя новый субъект Федерации.

Положительным моментом данного закона стало регулирование обязательного проведения референдума на территории заинтересованных субъектов РФ. Проект федерального конституционного закона об образовании в составе РФ нового субъекта может быть внесен в Государственную Думу, если

на референдумах заинтересованных субъектов Федерации были приняты соответствующие (положительные) решения по вопросу об образовании в составе РФ нового субъекта.

Таким образом, ФКЗ от 17 декабря 2001 г. гарантирует субъектам РФ их право принимать самостоятельное решение об объединении и образовании нового субъекта в составе России. При этом значительную роль в осуществлении политики объединения субъектов РФ играет Президент РФ. Поправки 2005 г. значительно усилили роль главы государства. В п. 2 ст. 10 первое предложение первого абзаца звучит так: «Совместное предложение законодательных (представительных) органов государственной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) заинтересованных субъектов Российской Федерации об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта направляется Президенту Российской Федерации». Пункт 1 ст. 11 был изложен в новой редакции, и теперь вопрос об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта подлежит вынесению на референдумы заинтересованных субъектов РФ после проведения соответствующих консультаций с Президентом РФ. В случае поддержки Президентом РФ инициативы заинтересованных субъектов РФ, вопрос об образовании в составе РФ нового субъекта в согласованной формулировке выносится на референдумы заинтересованных субъектов РФ. Вынесение вопроса об образовании в составе РФ нового субъекта на референдумы заинтересованных субъектов РФ с различиями в его формулировке не допускается. Инициатива проведения референдума по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта принадлежит высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) заинтересованных субъектов РФ.

Высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) заинтересованных субъектов РФ, депутаты региональных парламентов заинтересованных субъектов РФ, а также иные лица, замещающие государственные или выборные муниципальные должности, вправе принимать участие в агитации по вопросу референдума об образовании в составе

² Правовая и политическая природа «сложносоставных» субъектов РФ достаточно хорошо исследована и критически оценена в современной литературе, см.: [6; 3. С. 46–50].

Российской Федерации нового субъекта, но не вправе использовать преимущества своего должностного положения. В случае, если в одном или нескольких, но не более чем в половине заинтересованных субъектов РФ референдумы по вопросу об образовании в составе РФ нового субъекта будут признаны несостоявшимися или результаты референдумов будут признаны недействительными, в этих субъектах Российской Федерации может быть проведено повторное голосование при условии, что на референдумах иных заинтересованных субъектов РФ вопрос об образовании в составе РФ нового субъекта получил одобрение. Повторное голосование проводится не позднее чем через 45 дней со дня вступления в силу решения избирательной комиссии субъекта РФ о признании референдума несостоявшимся или о признании его результатов недействительными.

Назначение, подготовка и проведение референдумов заинтересованных субъектов РФ по вопросу об образовании в составе РФ нового субъекта осуществляются в соответствии с данным Федеральным конституционным законом, федеральными законами, законами заинтересованных субъектов Российской Федерации о референдуме. В случае, если вопрос об образовании в составе РФ нового субъекта был вынесен на референдумы двух и более заинтересованных субъектов РФ и не получил одобрения на референдуме хотя бы одного из указанных субъектов РФ, инициатива образования в составе РФ нового субъекта может быть вновь выдвинута теми же заинтересованными субъектами РФ не ранее чем через год.

Так как в Конституции жестко не определена направленность изменения статуса субъекта федерации, в общем федеральном конституционном законе, посвященном этому вопросу, следует ясно закрепить невозможность ущемления прав или сокращения полномочий, которыми в настоящий момент обладают субъекты федерации. Такой закон должен гарантировать возможность изменения конституционно-правового статуса субъекта федерации только в одном направлении – в сторону унификации различных по именованию и правовому положению субъектов, в сторону правовой децентрализации и повышения ответственности за реализуемый круг предметов ведения. Как отмечает

С. А. Авакьян, различные вопросы, связанные с изменением конституционно-правового статуса субъекта РФ, могут регулироваться специальным федеральным конституционным законом [2. С. 316].

Порядок изменения наименования субъектов РФ

С принятием Конституции РФ 1993 г. появилось *конституционное право* на изменение наименования субъектов Российской Федерации. В регулировании этого права наметились две проблемные области, которые частично были разрешены благодаря толкованию Конституции Конституционным Судом РФ. Во-первых, кому принадлежит право изменения наименования субъектов РФ – самим субъектам, Федерации в целом или совместно Федерации и ее субъектам. Во-вторых, нужен ли специальный федеральный закон, регулирующий порядок изменения наименования субъектов РФ и внесения новых наименований в текст Конституции.

Порядок *изменения наименования субъекта РФ* устанавливается в ч. 2 ст. 137 Конституции РФ. В соответствии с ней, в случае изменения наименования республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа новое наименование субъекта РФ подлежит включению в ст. 65 Конституции РФ.

В тексте Конституции ничего не сказано, какой орган государства и в каком порядке включает новое наименование в ст. 65 Конституции. Возникшая неопределенность заставила Государственную Думу обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции. Решение по делу было принято 28 ноября 1995 г. [13. Ст. 48–68]. Конституционный Суд РФ постановил, что изменения наименования субъектов РФ включаются в текст ст. 65 Конституции Указом Президента РФ на основании решения субъекта Федерации, принятого в установленном им порядке. В спорных случаях Президент РФ использует полномочия, предусмотренные ч. 1 ст. 85 Конституции РФ. Речь идет о возможности использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федера-

ции и ее субъектов, а в случае недостижения согласованного решения передачи разрешения спора на рассмотрение соответствующего суда. Конституционный Суд не исключил возможность принятия федерального закона для дополнительного урегулирования порядка применения ч. 2 ст. 137 Конституции РФ.

Порядок изменения наименования субъекта РФ является упрощенным. Конституционный Суд РФ установил *ограничения на его использование*.

В абз. 2 п. 1 резолютивной части постановления сказано следующее. Не является изменением наименования субъекта РФ в смысле ч. 2 ст. 137 Конституции и, следовательно, не может быть произведено в указанном порядке такое переименование, которое затрагивает основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов РФ, Федерации в целом либо интересы других государств, а также предполагающее изменение состава РФ или конституционно-правового статуса ее субъекта.

Конкретные запреты устанавливаются в абз. 2 п. 4 мотивировочной части постановления. В частности, новое наименование не должно содержать указания на иную форму правления, чем предусмотренная Конституцией РФ, затрагивать ее государственную целостность, подразумевать или инициировать какие-либо территориальные претензии, противоречить светскому характеру государства и принципу отделения церкви от государства, ущемлять свободу совести, включать противоречащие Конституции РФ идеологические и иные общественно-политические оценки, игнорировать исторические или этнические традиции.

Роль Президента РФ в оформлении решений об изменении наименования субъектов федерации Конституционный Суд обосновал ссылкой на его *гарантийную функцию* главы государства. Из конституционно-правового статуса Президента РФ как главы государства и гаранта Конституции вытекает его обязанность обеспечивать включение в конституционный текст поправок и изменений посредством официального опубликования актов, принятых в порядке ст. 136 и 137 Конституции РФ. При этом Президент РФ не вправе отклонять принятые поправки и изменения. На нем лежит обязанность подписать и обнародовать их.

Тем самым Конституционный Суд признал за субъектами РФ конституционное право на изменение их наименования. Суд, аргументируя свою позицию, по признанию М. С. Саликова, исходил из точного смысла ст. 73 Конституции РФ, которая фиксирует «полноту всей государственной власти» субъектов Федерации вне пределов федерального и совместного ведения [16. С. 451–452]. Данное толкование является официальным и нормативным, а по юридической силе приравнивается к положениям Конституции РФ. Исходя из смысла ст. 106 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ», постановление о толковании Конституции является обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений. Такие постановления теории и практики справедливо признают источниками конституционного права.

Интерпретация Конституционным Судом РФ порядка изменения наименования субъекта Федерации и включения нового наименования в текст Конституции РФ не была учтена федеральным законодателем при принятии Федерального закона от 18 декабря 1997 г. «О наименованиях географических объектов» [26. Ст. 5718]. В сущности, федеральный закон был нацелен на перераспределение полномочий в области переименования различных территориальных образований в пользу федеральных органов государственной власти. Впоследствии положения федерального закона получили закрепление в региональном законодательстве. Наименования территориальных образований федеральный законодатель истолковал как наименования географических объектов.

Так, например, Законом Новосибирской области от 31 мая 1999 г. были внесены изменения и дополнения в Закон Новосибирской области (далее – Закон НСО) «Об административно-территориальном устройстве Новосибирской области» [5]. Раньше субъект Федерации имел право самостоятельно переименовывать собственное наименование, районы, города, поселки городского типа, сельсоветы и сельские населенные пункты. Осуществление этого полномочия возлагалось на законодательный орган субъекта Фе-

дерации, в Новосибирской области – на областной Совет депутатов (п. 1 ст. 16 Закона в прежней редакции).

В 2006 г. появилась новая редакция Закона НСО об административно-территориальном устройстве [4]. Статья 13 данного закона урегулировала порядок рассмотрения вопросов, связанных с присвоением наименования и переименованием населенных пунктов на территории области. С предложением о присвоении наименования населенному пункту Новосибирской области или о переименовании населенного пункта могут обращаться органы государственной власти Российской Федерации, Губернатор Новосибирской области, депутаты Новосибирского областного Совета депутатов, органы местного самоуправления, общественные объединения, юридические лица, граждане Российской Федерации.

Предложение о присвоении наименования населенному пункту или переименовании населенного пункта направляется в Новосибирский областной Совет депутатов, который рассматривает поступившее предложение и в случае одобрения этого предложения направляет его в областной исполнительный орган государственной власти Новосибирской области, уполномоченный на решение задач в области архитектуры и градостроительства, для расчета затрат, необходимых для установления наименования или переименования населенного пункта. Для учета мнения населения предложение о присвоении наименования или переименовании населенного пункта вместе с расчетом затрат, необходимых для установления наименования или переименования населенного пункта, Новосибирский областной Совет депутатов направляет в представительный орган поселения, который обязан в двухмесячный срок рассмотреть поступившие документы и вынести по ним решение.

Новосибирский областной Совет депутатов рассматривает вопрос о присвоении наименования или переименовании населенного пункта на основании следующих документов: 1) предложения о присвоении наименования или переименовании населенного пункта; 2) расчета затрат, необходимых для установления наименования или переименования населенного пункта; 3) решения пред-

ставительного органа поселения, указанного в ч. 4 ст. 13.

Новосибирский областной Совет депутатов в срок, не превышающий трех месяцев со дня поступления указанных документов, рассматривает предложение о присвоении наименования или переименовании населенного пункта. По итогам рассмотрения областной парламент принимает постановление и в случае одобрения указанного предложения направляет его вместе с документами, указанными в ст. 9 Федерального закона «О наименованиях географических объектов», на экспертизу в специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области наименований географических объектов.

В указанном постановлении Новосибирский областной Совет депутатов может обратиться в Правительство РФ с предложением о присвоении наименования или переименовании населенного пункта Новосибирской области. В случае если рассматривается вопрос о переименовании административного центра Новосибирской области – города Новосибирска, Новосибирский областной Совет депутатов вносит на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона.

В мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. было признано правомерным отнесение к исключительному ведению субъектов РФ вопроса об изменении наименования республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа. В то же самое время все субъекты РФ по мысли федерального законодателя являются географическими объектами и на порядок их переименования распространяются положения федерального закона 1997 г., который этот вопрос отнес к ведению федерации в целом. Федеральный законодатель правомерно руководствовался п. «р» ст. 71 Конституции РФ, который отнес к ведению Федерации, в том числе и наименования географических объектов.

Согласно ч. 4 ст. 9 Федерального закона 1997 г., переименование республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, а также городов РФ осуществляется федераль-

ными законами по представлениям субъектов РФ. Присвоение наименований столицам и административным центрам субъектов федерации или переименование указанных географических объектов осуществляется федеральными законами по представлениям субъектов федерации.

В соответствии с ч. 5 ст. 9 того же закона, присвоение наименований географическим объектам РФ, за исключением республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, столиц и административных центров субъектов РФ, осуществляется Правительством РФ по представлениям субъектов федерации.

Переименование географических объектов РФ, за исключением республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, столиц и административных центров субъектов РФ и городов РФ, осуществляется Правительством РФ по представлениям субъектов федерации.

Таким образом, содержание процедуры «переименования» различных географических объектов наводит на мысль, что федеральный законодатель исходил из отнесения этого вопроса не к исключительному ведению Федерации, а к совместному ведению РФ и субъектов РФ. Федерация, установив основные правила переименования географических объектов, предоставила данным законом субъектам РФ право участвовать в самой процедуре переименования таких объектов.

Следовательно, возникает вопрос о коллизии норм федерального закона и Постановления Конституционного Суда РФ. Ясно, что с юридической точки зрения надо отдать предпочтение правовой позиции органа конституционного правосудия, а не нормам федерального закона. Если, конечно, не считать этот закон тем самым федеральным законом, о котором упомянул в своем постановлении Конституционный Суд РФ.

В конституционной практике находили применение и нормы федерального закона и решения Конституционного Суда. Так, в соответствии с Постановлением Конституционного Суда Президент России в 1996 г. принял указы о включении в ч. 1 ст. 65 Конституции новых наименований ряда субъектов федерации. Новые наименования полу-

чили Республика Ингушетия, Республика Северная Осетия-Алания, Республика Калмыкия [21. Ст. 152; 18. Ст. 676]. В 2001 г. было включено новое наименование субъекта РФ – Чувашская Республика-Чувашия в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ вместо наименования Чувашская Республика – Чаваш республики [20. Ст. 2421]. В 2003 г. новое наименование субъекта РФ – Ханты-Мансийский автономный округ – Югра было включено в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ вместо наименования Ханты-Мансийский автономный округ [19. Ст. 3051].

Положения федерального закона 1997 г. применялись для изменения наименования административного центра одного из субъектов РФ. Город Новгород в 1999 г. был переименован федеральным законом в Великий Новгород [23. Ст. 2892]. В 1999 г. город Скалистый Мурманской области, расположенный в пределах закрытого административно-территориального образования Скалистый, был переименован федеральным законом в город Гаджиево [27. Ст. 1095]. Аналогичная процедура применялась в 2005 г., когда город Беднодемьяновск Беднодемьяновского района Пензенской области был переименован федеральным законом в город Спасск [24. Ст. 4215]. Однако еще до введения в действие федерального закона 1997 г. подобная процедура применялась в 1995 г., когда город Кремлев Нижегородской области был переименован федеральным законом в город Саров [24. Ст. 3350]. В 2000 г. федеральным законом было присвоено столице Республики Ингушетия наименование – Магас [28].

В 1999 г. Постановлением Правительства РФ от 20 мая 1999 г. № 554 «О мерах по реализации федерального закона “О наименованиях географических объектов”» был утвержден «Порядок рассмотрения Федеральной службой геодезии и картографии России предложений о присвоении наименований географическим объектам и переименовании географических объектов» [14. Ст. 2770].

Помимо этого постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2001 г. были присвоены наименования географическим объектам и некоторые географические объекты переименованы в Республике Мордовия, Республике Татарстан, Новгородской, Ростовской и Саратовской областях, Агинском Бурятском автономном округе [15]. Сложилась в некоторой степени парадоксальная си-

туация. В отношении собственного наименования каждый субъект РФ сохраняет право на его изменение, в то время как по отношению к значительно более мелким территориальным образованиям, находящимся на его территории, он вправе выступать с представлением в федеральные органы государственной власти (Федеральное Собрание или Правительство РФ). К тому же, существует более сложная юридическая процедура для решения более мелкого правового вопроса. Представляется, что изменение наименования субъектов РФ является юридически более значимым по сравнению с изменением наименования других территориальных единиц. Поэтому норма федерального закона могла бы звучать так: «Субъект РФ имеет право изменять собственное наименование решением законодательного органа субъекта Федерации. Новое наименование субъекта РФ включается в текст Конституции РФ принятием федерального закона об изменении наименования субъекта РФ». Законодательный порядок более предпочтительный, чем указной в вопросах переименования субъектов РФ. Конечно, Президент РФ, внося изменение в федеральную Конституцию, не заменяет собой конституционного законодателя, а лишь обеспечивает проведение воли субъекта Федерации [16. С. 452]. Однако подобная воля субъекта Федерации может быть обеспечена федеральным законом, что не исключил Конституционный Суд. Президент РФ в этом случае сохранил бы функцию контроля за своевременностью действий законодателя.

Закономерен вопрос, можно ли считать Федеральный закон «О наименованиях географических объектов» действующим только в определенной части? Во всяком случае, конституционная практика дает на него положительный ответ. Поэтому необходим особый федеральный закон, регламентирующий порядок применения ч. 2 ст. 137 Конституции РФ, который бы создал общие правила, не конфликтующие с постановлением Конституционного Суда РФ.

Следовательно, можно сделать вывод, что Конституционный Суд РФ при решении вопроса о порядке включения нового наименования субъекта федерации в текст Конституции не связал его с понятием «наименование географических объектов». Суд признал во-

прос о переименовании субъекта РФ предметом ведения субъектов федерации, в то время как более тщательное прочтение ст. 71 Конституции показывает, что наименования субъектов РФ следует относить к разновидности наименований географических объектов. В настоящее время из всех наименований географических объектов, на которые распространяется действие федерального закона, исключены только наименования субъектов РФ.

Список литературы

1. *Авакьян С. А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. М.: РЮ-ИД, «Сашко», 2000.
2. *Авакьян С. А.* Конституционное право России: В 2 т. М., 2005. Т. 1.
3. *Добрынин Н. М.* Проблемы правового регулирования отношений края (области) с входящими в их состав автономными округами // Государство и право. 1998. № 7.
4. *Закон* Новосибирской области от 16 марта 2006 г. № 4-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Новосибирской области» // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. 2006. № 2.
5. *Закон* Новосибирской области от 31 мая 1999 г. № 56-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Новосибирской области “Об административно-территориальном устройстве Новосибирской области”» // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. 1999. № 12–13.
6. *Иванов В. В.* «Сложносоставные» субъекты Российской Федерации: конституционная реальность и проблемы регулирования внутренних отношений. Красноярск. 1998.
7. *Конституция* Российской Федерации: Научно-практический комментарий / Под ред. акад. Б. Н. Топорнина. М.: Юрист, 1997.
8. *Конституция* Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В. А. Четвернин. М.: Центр конституционных исследований МОНФ, 1997.
9. *Кравец И. А.* Изменение состава Российской Федерации и наименования субъектов РФ: соотношение конституционного, законодательного и судебного регулирования // Сибирские юридические записки: Ежегодник

Ассоциации юридических вузов «Сибирь» / Отв. ред. Н. Г. Стойко. Красноярск: Краснояр. гос. ун-т, 2002. Вып. 2.

10. *Кравец И. А.* Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). М.; Новосибирск, 2001.

11. *Нагаева С. В.* Конституционно-правовые проблемы изменения состава субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003.

12. *Объединение* Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа: Сборник документов // Информационный нормативно-методический бюллетень по вопросам развития политической и правовой культуры. Пермь, 2004. Вып. 2.

13. *Постановление* Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. № 15-П «По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 04.12.1995. № 49.

14. *Постановление* Правительства РФ от 20 мая 1999 г. № 554 «О мерах по реализации федерального закона “О наименованиях географических объектов”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 22.

15. *Постановление* Правительства РФ от 29 декабря 2001 г. № 922 «О присвоении наименований географическим объектам и переименовании географических объектов в Республике Мордовия, Республике Татарстан, Новгородской, Ростовской и Саратовской областях, Агинском Бурятском автономном округе» // Рос. газета. 2002. 16 янв.

16. *Саликов М. С.* Сравнительный федерализм США и России. Екатеринбург, 1998.

17. *Сусликов Д. М.* Конституционно-правовые основы изменения статуса субъекта Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2005.

18. *Указ* Президента РФ от 10 февраля 1996 г. № 173 «О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 7.

19. *Указ* Президента РФ от 25 июля 2003 года № 841 «О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 30.

20. *Указ* Президента РФ от 9 июня 2001 г. № 679 «О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 24.

21. *Указ* Президента РФ от 9 января 1996 г. № 20 «О включении нового наименования субъектов Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3.

22. *Умнова И. А.* Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело, 1998.

23. *Федеральный закон* РФ от 11 июня 1999 г. № 111-ФЗ «О переименовании города Новгорода – административного центра Новгородской области – в город Великий Новгород» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 24.

24. *Федеральный закон* РФ от 12 октября 2005 года № 128-ФЗ «О переименовании города Беднодемьяновска Беднодемьяновского района Пензенской области в город Спасск» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 42. .

25. *Федеральный закон* РФ от 14 августа 1995 года № 145-ФЗ «О переименовании города Кремлев Нижегородской области в город Саров» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 33.

26. *Федеральный закон* РФ от 18 декабря 1997 г. № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов» Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51.

27. *Федеральный закон* РФ от 25 февраля 1999 г. № 38-ФЗ «О переименовании города Скалистый Мурманской области, расположенного в пределах закрытого административно-территориального образования Скалистый, в город Гаджиево» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 9.

28. *Федеральный закон* РФ от 26 декабря 2000 г. № 149-ФЗ «О присвоении столице Республики Ингушетия наименования – Магас» // Рос. газета. 2000. № 247. 29 дек.

29. *Федеральный конституционный закон* РФ от 14 октября 2005 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автоном-

ного округа и Эвенкийского автономного округа» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 42.

30. *Федеральный конституционный закон РФ от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»* // Рос. газета. 2001. № 247. 20 дек.

31. *Федеральный конституционный закон РФ от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа»*. //

Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 13.

32. *Федеральный конституционный закон РФ от 31 октября 2005 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в статьи 10 и 11 Федерального конституционного закона РФ “О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации”»* // Рос. газета. 2005. № 248. 3 нояб.

Материал поступил в редколлегию
10.05.2006