

По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области

Постановление · № 12-П · от 14.07.1997 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66

Конституции Российской Федерации положения о вхождении

автономного округа в состав края, области город Москва 14 июля 1997 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В.Баглая, судей

Э.М.Аметистова, Н.Т.Ведерникова, Н.В.Витрука, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой,

В.Д.Зорькина, А.Л.Кононова, В.О.Лучина, Т.Г.Морщаковой, В.И.Олейника, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева,

В.Г.Стрекозова, О.И.Тиунова, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

с участием представителей Тюменской областной Думы - Н.П.Барышникова, Д.А.Керимова и

Н.А.Власенко, Думы Ханты-Мансийского автономного округа - С.С.Собянина и Н.А.Богдановой,

Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа С.Е.Корепанова и Б.С.Крылова;

полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде

Российской Федерации С.М.Шахрая,

руководствуясь статьей 125 (часть 5) Конституции Российской Федерации, пунктом 4 части первой,

частями второй и третьей статьи 3, пунктом 2 части второй статьи 21, статьями 36 и 105

Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом пленарном заседании дело о толковании содержащегося в части 4 статьи 66

Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края,

области.

Поводом к рассмотрению дела явились запросы Тюменской областной Думы, Думы Ханты-

Мансийского и Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономных округов в Конституционный Суд

Российской Федерации о толковании указанного положения части 4 статьи 66 Конституции

Российской Федерации.

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в понимании

положения о вхождении автономного округа в состав края, области, содержащегося в части 4 статьи

66 Конституции Российской Федерации.

В соответствии со статьей 48 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде

Российской Федерации" дела по данным запросам, как касающиеся одного и того же предмета,

соединены в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.О.Лучина, объяснения представителей Тюменской

областной Думы, Думы Ханты-Мансийского автономного округа, Государственной Думы Ямало-

Ненецкого автономного округа, полномочного представителя Президента Российской Федерации в

Конституционном Суде Российской Федерации, заключение эксперта - доктора юридических наук

М.И.Пискотина, выступления специалиста - доктора юридических наук В.Б.Исакова, а также

приглашенных в заседание представителей органов государственной власти, изучив имеющиеся

материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Тюменская областная Дума, Дума Ханты-Мансийского и Государственная Дума Ямало-Ненецкого

автономных округов просят дать толкование содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области, в том числе о характере отношений между ними и о правовых последствиях такого "вхождения". Тюменская областная Дума исходит из того, что предусмотренное частью 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации вхождение автономного округа в состав края, области означает включение территории и населения автономного округа в состав территории и населения края, области. Вследствие этого население автономного округа должно участвовать в выборах законодательной (представительной) и исполнительной (главы администрации) власти края, области. Тюменская областная Дума считает также, что вхождение автономного округа в состав края, области предполагает частичное распространение на него юрисдикции органов государственной власти края, области, определяемой на основе взаимного согласия и федерального закона. Законодательные органы автономных округов полагают, что вхождение автономного округа в состав края, области является формой взаимодействия двух субъектов Российской Федерации, объединенных общими региональными интересами, и не изменяет конституционно-правовой статус автономного округа как равноправного субъекта Российской Федерации, имеющего свою территорию и свое население. При этом они рассматривают Тюменскую область только как совокупность ее "южных районов". "Вхождение", на их взгляд, не может служить основанием для создания автономным округом и краем, областью "совмещенных" органов государственной власти, а также для распространения юрисдикции органов государственной власти края, области на автономный округ. Заявители считают, что отношения автономного округа с краем, областью могут регулироваться только на основе взаимного согласия, т. е. договором. Что касается федерального закона, то им могут быть урегулированы отношения автономного округа с краем, областью, касающиеся участия обоих субъектов Российской Федерации в реализации полномочий Российской Федерации.

2. Положения части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации распространяются на отношения с участием всех автономных округов, за исключением Чукотского автономного округа, который с соблюдением конституционных процедур вышел из состава Магаданской области. Часть 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации о вхождении автономного округа в состав края, области носит констатирующий характер. Употребление термина "входящий" означает признание Конституцией Российской Федерации существовавшего до ее вступления в силу положения, согласно которому автономные округа, не оформившие изменение своего статуса, по-прежнему входят в состав соответствующего края или области.

Толкование части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации не может быть осуществлено вне исторического и системного анализа федеративных отношений в Российской Федерации. Статус автономных округов до заключения Федеративного договора и включения его положений в текст Конституции Российской Федерации регулировался Законом РСФСР от 20 ноября 1980 года "Об автономных округах РСФСР". Статья 1 названного Закона определяла, какие из автономных округов входят в состав краев и областей. В частности, в ней указывалось, что Ханты-Мансийский автономный округ и Ямало-Ненецкий автономный округ входят в состав Тюменской области, что затем нашло отражение в их уставах. На факте вхождения автономных округов в состав края, области был основан, например, Указ Президента Российской Федерации от 27 октября 1993 года, которым утверждены "Основные положения о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа". Этими актами предписывалось провести выборы в представительные органы государственной власти краев, областей, в состав которых входят автономные округа, на всей территории края, области, включая территорию соответствующих автономных округов. Это послужило правовой основой избрания в 1994 году, в частности, депутатов Тюменской областной Думы.

До 1990 года конституционное положение о вхождении автономного округа в состав края или

области носило императивный характер. Закон РСФСР от 15 декабря 1990 года "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР" предусмотрел, что "автономный округ находится в составе РСФСР и может входить в край или область". Таким образом, конституционная норма приобрела диспозитивный характер. В контексте существовавшего юридического и фактического положения автономного округа это означало закрепление его права на выход из состава края, области и на непосредственное вхождение в состав Российской Федерации. Именно из такого понимания исходил Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении по делу о проверке конституционности Закона Российской Федерации от 17 июня 1992 года "О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации".

Заключенный в 1992 году Федеративный договор также содержал положение о вхождении автономного округа в состав края, области. Согласно части 2 статьи II Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации "органы государственной власти автономных округов в составе Российской Федерации осуществляют собственное правовое регулирование в пределах своей компетенции в соответствии с Основами законодательства, кодексами, законами Российской Федерации, договорами с краями, областями, в которые входят автономные округа".

В Конституции Российской Федерации (статья 11, часть 3, и пункт 1 раздела "Заключительные и переходные положения") указывается, что Федеративный договор продолжает действовать в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации. В "Заключительных и переходных положениях" Конституции Российской Федерации называются все три составные части Федеративного договора. Они допускают разный уровень отношений между различными видами субъектов Российской Федерации при сохранении вхождения автономного округа в состав края, области.

3. Наряду с преемственностью Конституция Российской Федерации предусматривает ряд существенных изменений в регулировании федеративных отношений. Она провозглашает в качестве одной из основ конституционного строя равноправие всех субъектов Российской Федерации, в том числе края, области и автономного округа. При этом принцип равноправия доминирует в статусе субъекта Российской Федерации, что находит отражение в статьях 5 (части 1 и 4), 72 (часть 2), 76 (часть 4) Конституции Российской Федерации. Однако принцип равноправия субъектов Российской Федерации не исключает вхождения автономного округа в состав края, области.

Конституция Российской Федерации исходит из необходимости сохранения исторически сложившегося государственного единства, стабильности и конституционного правопорядка на всей территории Российской Федерации. Вместе с тем, учитывая сложившиеся традиции и специфику государственно-правового регулирования в этой сфере, она допускает особенности в конституционно-правовом статусе отдельных субъектов Российской Федерации. Согласно статьям 5 (часть 2) и 66 (часть 2) Конституции Российской Федерации статус края, области, автономного округа определяется Конституцией Российской Федерации и уставом, принимаемым законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Российской Федерации. Конституция Российской Федерации предусматривает также возможность определения статуса автономных округов в ином порядке. По представлению законодательных и исполнительных органов автономного округа может быть принят федеральный закон об автономном округе (статья 66, часть 3). Отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области (статья 66, часть 4).

Конституция Российской Федерации, провозглашая равноправие субъектов Российской Федерации (статья 5, часть 1), особо выделяет их равноправие между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (статья 5, часть 4). Акцент на равноправии

субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с Российской Федерацией содержится и в статье 72 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

Толкование рассматриваемого положения части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации исходит из признания юридического и фактического вхождения автономного округа в соответствующие край или область как особенности их статуса наряду с построением их взаимоотношений на основе провозглашенного Конституцией Российской Федерации равноправия субъектов Российской Федерации. Вместе с тем при реализации равноправия должны учитываться и все другие положения, составляющие основы конституционного строя: народовластие, уважение прав и свобод человека и гражданина, верховенство Конституции и федеральных законов, единство и территориальная целостность Российской Федерации, федерализм, осуществление государственной власти на основе принципа разделения властей и др. Они не допускают каких-либо произвольных изменений в статусе субъектов Российской Федерации, в том числе одностороннего перераспределения государственной власти, с чьей бы стороны они ни осуществлялись - края, области или автономного округа.

4. 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. Именно включение территории и населения автономного округа в состав края, области отличает их взаимоотношения от отношений с другими субъектами Российской Федерации.

Край, область, в состав которых входит автономный округ, представляют собой государственно-территориальное образование, включающее наряду с административно-территориальными единицами (муниципальными образованиями) другое государственно-территориальное образование, являющееся субъектом Российской Федерации и одновременно составной, хотя и особой, частью края, области. Изменение статуса как края, области, так и автономного округа может быть осуществлено только в порядке, предусмотренном статьей 66 (часть 5) Конституции Российской Федерации.

Включение территории автономного округа в состав территории края, области не означает, что автономный округ утрачивает свою территорию и она поглощается краем, областью. В правовом смысле территория определяет прежде всего пределы распространения властных полномочий различного уровня и характера. На одной и той же территории функционируют федеральная власть, власть субъектов Российской Федерации, власть местного самоуправления нескольких уровней, что, соответственно, обуславливает разграничение их полномочий.

5. Вхождение автономного округа в край, область означает также признание населения округа составной частью населения края, области. В связи с этим население автономного округа вправе наравне с населением других районов (частей) края, области участвовать в выборах органов законодательной и исполнительной власти (главы администрации) края, области. Поэтому органы государственной власти автономного округа обязаны принять все предусмотренные законодательством меры для реализации этого права граждан. Воспрепятствование в какой-либо форме участию населения автономного округа в таких выборах является нарушением принципа народовластия, а также избирательных прав граждан и противоречит статьям 3, 18, 32, 72 (пункты "а" и "б" части 1) Конституции Российской Федерации.

При этом на основе Конституции Российской Федерации и в рамках действующего законодательства автономный округ, край, область могут конкретизировать с помощью договора условия и порядок формирования органов государственной власти. Однако указанный договор не может содержать положений, ограничивающих избирательные права граждан автономного округа, края, области. При отсутствии такого договора должны применяться федеральное законодательство и соответствующие законы края, области.

Согласно статье 11 (часть 2) Конституции Российской Федерации государственную власть в

субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Система органов государственной власти краев, областей, автономных округов устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (статья 77, часть 1).

В силу этого край, область вправе формировать свои представительные и исполнительные органы государственной власти путем их избрания всем населением края, области, включая население автономных округов, что создает правовые предпосылки для перераспределения полномочий по согласованию между органами власти края, области и автономного округа. Тем самым исключается создание параллельной, дублирующей власти, так как органы государственной власти края, области не должны вторгаться в компетенцию автономного округа. Одной из гарантий этого является отнесение обеспечения соответствия уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72, пункт "а" части 1, Конституции Российской Федерации). Положения указанных нормативных правовых актов, в том числе и о порядке формирования органов государственной власти края, области, должны быть взаимосогласованы.

Что касается создания и деятельности федеральных органов государственной власти, включая суд и прокуратуру, действующих в субъектах Российской Федерации, то эти вопросы отнесены к ведению Российской Федерации (статьи 71, пункты "г", "о"; 78, часть 1; 83, пункт "к"; 129 Конституции Российской Федерации) и не связаны с особенностями статуса субъекта Российской Федерации.

6. В соответствии с Конституцией Российской Федерации край, область и автономный округ обладают равными правами при реализации права законодательной инициативы (статья 104), формировании Совета Федерации (статья 95, часть 2), при одобрении поправок к главам 3-8 Конституции Российской Федерации (статья 136). Вхождение автономного округа в состав края, области не препятствует его участию в законодательном и договорном процессах в отношениях как с Российской Федерацией, так и с другими ее субъектами.

Более того, вхождение автономного округа в край, область порождает обязанность обеих сторон строить свои отношения с учетом интересов друг друга, не предпринимать односторонних действий, если они затрагивают общие интересы края, области и автономного округа, нарушают принцип равноправия, не основаны на федеральном законе и не вытекают из договора.

Факт вхождения автономного округа в состав края, области допускает распространение на него полномочий органов государственной власти края, области. Однако эти полномочия отличаются от тех, которые край, область осуществляют в отношении других своих частей, так как автономный округ, входящий в состав края, области, не является административно-территориальной единицей и остается равноправным субъектом Российской Федерации.

Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов край, область, автономный округ как самостоятельные и равноправные субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти и вправе передать осуществление части своих полномочий друг другу на добровольной основе, путем договора между соответствующими органами государственной власти либо путем принятия закона края, области или округа.

В сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов распространение полномочий органов государственной власти края, области на автономный округ допускается в рамках, определенных федеральным законом либо по договору между соответствующими органами государственной власти автономного округа, края, области.

В целях обеспечения конституционного порядка стороны обязаны принять все необходимые меры для достижения согласия. В отсутствие такого согласия федеральному законодателю надлежит

принять федеральный закон, который должен гарантировать права и интересы как Российской Федерации, так и ее субъектов, в том числе автономного округа и края, области, в состав которых он входит.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 72, 74 и 75 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Толкование части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации имеет общее значение и распространяется на отношения всех автономных округов, входящих в состав края, области. Настоящее толкование касается только конституционного положения о вхождении автономного округа в состав края, области в связи с теми вопросами, которые поставлены перед Конституционным Судом Российской Федерации органами законодательной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов.
 2. Вхождение автономного округа в состав края, области по смыслу части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации означает такое конституционно-правовое состояние, при котором автономный округ, будучи равноправным субъектом Российской Федерации, одновременно составляет часть другого субъекта Российской Федерации - края или области. Это состояние определяет особенности статуса как автономного округа, так и края, области, в состав которых он входит. Их взаимоотношения отличаются от их отношений с другими субъектами Российской Федерации: "вхождение" предопределяет обязанность органов государственной власти обоих равноправных субъектов Российской Федерации обеспечивать сохранение территориальной целостности и единства в интересах населения края, области.
 3. 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, систему государственных органов, устав, законодательство и т. п. "Вхождение" не умаляет статуса автономного округа как равноправного субъекта Российской Федерации, поскольку он вправе по своему усмотрению распоряжаться тем объемом полномочий, которые предоставлены ему Конституцией Российской Федерации. Равноправие и самостоятельность автономного округа в отношении своей территории и объема полномочий обеспечиваются, наряду с другими конституционными гарантиями, тем, что для изменения его статуса в соответствии со статьей 66 (часть 5) Конституции Российской Федерации не требуется согласия или предварительного разрешения края, области.
 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, а также органов государственной власти, полномочия которых распространяются на территорию автономных округов в случаях и в пределах, предусмотренных федеральным законом, уставами соответствующих субъектов Российской Федерации и договором между их органами государственной власти.
- Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации край, область, автономный округ как самостоятельные и равноправные субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти. Они вправе передавать осуществление части своих полномочий друг другу на добровольной основе, по договору между соответствующими органами государственной власти либо в иной форме, в том числе путем принятия закона края, области или автономного округа.
- В сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации полномочия органов государственной власти края, области на территории автономного округа осуществляются в рамках, определенных федеральным законом и договором между соответствующими органами

государственной власти, которые обязаны принять все меры для достижения согласия. Отсутствие договора не может служить препятствием для распространения юрисдикции органов государственной власти края, области на автономный округ. Во всяком случае федеральному законодателю в целях обеспечения конституционного порядка следует принять федеральный закон, который должен гарантировать права и интересы как Российской Федерации, так и ее субъектов, в том числе автономного округа и края, области, в состав которых он входит.

5. Согласно статье 106 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" данное Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении толкование является официальным и общеобязательным.

6. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление является окончательным, вступает в силу немедленно после его провозглашения и действует непосредственно.

7. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", "Российской газете", а также иных официальных изданиях органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов - автономных округов, края и областей, в состав которых они входят. Постановление должно быть также опубликовано в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 12-П