

ПРОЦЕДУРА ОБРАЗОВАНИЯ НОВЫХ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Одним из направлений реформирования российской государственности является оптимизация количественного состава субъектов Российской Федерации, образование ее новых субъектов. Изначально, по Конституции РФ 1993 г., в составе Федерации находились 21 республика, 7 краев, 48 областей, 2 города федерального значения, 1 автономная область и 9 автономных округов.

В ч. 2 ст. 65 Конституции России сказано, что «принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом». Согласно принятому в реализацию указанному положению Конституции, из ст. 1 федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»¹ (далее — Закон) следует, что под образованием в составе Российской Федерации нового субъекта понимается процедура, предусматривающая изменение состава субъектов Российской Федерации, не связанная с принятием в Российскую Федерацию иностранного государства или его части.

При рассмотрении вопроса образования нового субъекта России с точки зрения юридической процедуры следует обратить внимание на положения Закона, определяющие возможность ее начала. Таковыми являются основные требования, закрепленные в ст. 3 Закона, и условия образования нового субъекта, установленные в ст. 5 Закона. К основным требованиям относятся наличие добровольной основы, соблюдение государственных интересов, принципов федеративного устройства, прав и свобод человека и гражданина, а также учет сложившихся исторических, хозяйственных и культурных связей субъектов России, их социально-экономических возможностей. Не останавливаясь на рассмотрении каждого

требования, отметим, что они определяют конституционно-правовую, политическую и социально-экономическую допустимость (возможность) процедуры образования нового субъекта. Инициативы по образованию нового субъекта России, не отвечающие указанным требованиям, недопустимы.

Согласно ч. 1 ст. 5 Закона, образование нового субъекта осуществляется только путем объединения двух и более граничащих между собой субъектов — это императивное условие. По смыслу формулировки ч. 2 ст. 5 Закона, «образование в составе Российской Федерации нового субъекта может повлечь за собой прекращение существования субъектов Российской Федерации, территории которых подлежат объединению». Это положение статьи нельзя считать условием, в ней указывается возможное следствие объединения. Содержание п. 3 ст. 5 Закона не является условием, если под условием понимать обстоятельство, от которого зависит образование нового субъекта. На наш взгляд, положение пункта устраняет неоднозначное понимание статьи в целом с учетом возможности изменения наименования субъекта Российской Федерации, предусмотренной ч. 2 ст. 137 Конституции РФ.

Процедура (лат. *procedere* — продвигаться) с точки зрения словаря иностранных слов — это официально установленная последовательность действий для осуществления или оформления какого-либо дела². В научной литературе юридическая процедура определяется как «совокупность совершаемых в определенной последовательности юридически значимых действий, каждое из которых имеет собственные, локальные правовые последствия, влияющие на действительность всей процедуры в целом»³, как особый нормативно установленный порядок юридической деятельности, гарантирующий последней правомерность и результативность и ориентирующий правоприменителя

на достижение определенной правовой цели⁴. Как общественное явление процедура представляет собой систему со следующими чертами: ориентирована на достижение конкретного социального результата; состоит из последовательно сменяющих друг друга актов поведения и как деятельность внутренне структурирована целесообразными общественными отношениями; обладает моделью своего развития, предварительно установленной на нормативном или индивидуальном уровне; иерархически построена; постоянно находится в динамике, развитии; имеет служебный характер — выступает средством реализации основного, главного для нее общественного отношения⁵.

Как и любая процедура, процедура образования нового субъекта Федерации имеет свои стадии, последовательная реализация которых приводит к желаемому результату — образованию нового субъекта Российской Федерации. Нами выделяется пять стадий, каждая из которых заканчивается совершением определенного действия:

1. Формирование инициативы по объединению заканчивается направлением предложения об образовании нового субъекта Федерации Президенту Российской Федерации. Отметим, что в Законе отсутствует обязанность органов государственной власти публиковать в средствах массовой информации направляемые Президенту России предложения. Это, на наш взгляд, снижает уровень гласности и прозрачности объединительного процесса.

2. Рассмотрение Президентом России полученных предложений заинтересованных субъектов Российской Федерации. Стадия заканчивается уведомлением о полученных предложениях Президентом России палат Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации. Необходимо сказать, что предложения заинтересованных субъектов являются именно предложениями и, соответственно, не имеют обязывающего значения, отсутствует корреляция между ними и содержанием «именного» федерального конституционного закона об образовании нового субъекта России.

3. Проведение в заинтересованных субъектах Российской Федерации референдумов по вопросу объединения. Стадия

завершается направлением официальных итогов референдумов Президенту Российской Федерации. Если результаты референдумов положительные, то процедура имеет продолжение.

4. Разработка, принятие и вступление в силу федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта. Законом установлено, что проект может быть внесен только Президентом России. Заметим, что здесь имеется своего рода «нормативный разрыв»: законом не определены сроки выполнения Президентом России возложенной на него обязанности — разработать и внести проект федерального конституционного закона об образовании нового субъекта Российской Федерации в Федеральное Собрание Российской Федерации.

5. Заключительная стадия — реализация положений федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта, внесение изменений в ч. 1 ст. 65 Конституции России. Все действующие на сегодня федеральные конституционные законы⁶ устанавливают переходный период: со дня вступления в силу такого закона до дня завершения формирования законодательного (представительного) и высшего исполнительного органов государственной власти нового субъекта, в течение которого должны быть решены вопросы, связанные с образованием нового субъекта Федерации.

Таким образом, подводить итоги объединения субъектов Российской Федерации следует после завершения переходного периода, принятия устава или конституции нового субъекта Федерации, а также прекращения действия всех особенностей функционирования нового субъекта, связанных с его образованием.

Приведенные стадии являются значимыми для всей конституционно-правовой процедуры образования нового субъекта России, охватывают всю совокупность действий, направленных на образование нового субъекта. Временные рамки каждой стадии не могут быть определены заранее. Так, с момента начала изучения вопроса об образовании нового субъекта Российской Федерации и до реализации переходных

положений федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта после внесения соответствующих изменений в Конституцию России может пройти немало лет.

В заключение отметим, что образование нового субъекта Российской Федерации — сложный и длительный процесс, требующий больших усилий и затрат, но реформирование субъектного состава страны продиктовано объективными требованиями изменяющейся действительности. Сильная и жизнеспособная Россия невозможна без экономически и социально развитых субъектов, эффективного государственного управления, соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Оптимизация субъектного состава Российской Федерации должна быть подчинена этим главным целям.

Примечания

¹ О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: Федер. конституц. закон от 17 дек.

2001 г. № 6-ФКЗ (в ред. Федер. конституц. закона от 31 окт. 2005 г. № 7-ФКЗ) // СЗ РФ. 2001. № 54, ч. 2. Ст. 4916; 2005. № 45. Ст. 4581.

² Локшина С.М. Краткий словарь иностранных слов. М., 1984. С. 201.

³ Борисова Л.Н. Общая теория процессуальных норм права: дис. ... канд. юрид. наук. 2004. С. 152.

⁴ Кузнеценкова В.Е. Современная концепция налогового процесса // Государство и право. 2005. № 1. С. 39.

⁵ Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М., 1991. С. 29–30.

⁶ Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа: Федер. конституц. закон от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 2004. № 13. Ст. 1110; Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа: Федер. конституц. закон от 14 окт. 2005 г. № 6-ФКЗ // Там же. 2005. № 42. Ст. 4212; Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа: Федер. конституц. закон от 12 дек. 2006 г. № 2-ФКЗ // Там же. 2006. № 39. Ст. 3119.

В.А. АВДЕЕВ

доктор юридических наук, профессор

ОТЯГЧАЮЩИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА В СИСТЕМЕ ОБЩИХ НАЧАЛ НАЗНАЧЕНИЯ НАКАЗАНИЯ

Обстоятельства, отягчающие наказание, представляют собой различного рода факторы, указывающие на повышенную социальную опасность конкретного преступления и лица, его совершившего. Исчерпывающий перечень обстоятельств, отягчающих наказание, закрепляется в ст. 63 УК РФ. В указанный перечень исходя из общих начал назначения наказания должны последовательно включаться обстоятельства, характеризующие преступление, личность виновного лица, и названные обстоятельства в их совокупности. Однако данный подход при конструировании уголовно-правовых норм, размещенных в ч. 1 ст. 63 УК РФ, оказался нарушенным, что обуславливает необходимость упорядочения нормативно-правового материала.

Перечень отягчающих обстоятельств, характеризующих личность виновного лица,

открывает рецидив преступлений (п. «а» ч. 1 ст. 63 УК РФ). Указанное обстоятельство является отягчающим наказание в силу устойчивой асоциальной линии поведения виновного лица, наделенного статусом судимости в момент совершения умышленного преступления. Под рецидивом понимается реализация умышленного преступления лицом, имеющим судимость за ранее совершенное умышленное преступление. Рецидив по степени общественной опасности делится на три разновидности: простой, опасный и особо опасный. В основу данной классификации положены категории реализованных преступлений и число зафиксированных фактов осуждения за их совершение к наказанию в виде лишения свободы.

Наличие рецидива преступлений в действиях виновного закон связывает с непога-