



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности Закона Российской Федерации от 17 июня 1992 года "О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации"

11 мая 1993 года, город Москва

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, заместителя Председателя Н.В.Витрука, секретаря Ю.Д.Рудкина, судей Э.М.Аметистова, Н.Т.Ведерникова, Г.А.Гаджиева, Т.Г.Морщаковой, Н.В.Селезнева, Б.С.Эбзеева,

с участием народного депутата Российской Федерации С.С.Петрищева, направившего ходатайство в Конституционный Суд Российской Федерации; представителей Магаданского областного Совета народных депутатов, направившего ходатайство в Конституционный Суд Российской Федерации, А.А.Макеева - советника Магаданского областного Совета народных депутатов, О.В.Берендеева - кандидата юридических наук; представителя Верховного Совета Российской Федерации как стороны, принявшей рассматриваемый Закон, Котелевской И.В. - кандидата юридических наук,

руководствуясь частью первой статьи 165 и статьей 165¹ Конституции Российской Федерации, пунктом 1 части второй статьи 1, частью четвертой статьи 41, пунктом 2 части первой и частью второй статьи 57 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности Закона Российской Федерации от 17 июня 1992 года № 3056-1 "О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации".

Поводом к рассмотрению дела, согласно части четвертой статьи 58 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, явились ходатайство народного депутата Российской Федерации С.С.Петрищева и ходатайство малого Совета Магаданского областного Совета народных депутатов с требованием признать названный Закон полностью не соответствующим Конституции Российской Федерации.

Основанием к рассмотрению дела, согласно пунктам 1 и 4 части первой статьи 58 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли названный Закон Конституции Российской Федерации по содержанию норм и порядку его принятия.

Заслушав выступление судьи-докладчика Б.С.Эбзеева, объяснения сторон, выступления свидетелей, изучив представленные документы, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь частью четвертой статьи 1 и статьей 32 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации,

установил:

1. Развитие федеративных отношений в России в настоящее время осуществляется на основе перераспределения полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти ее субъектов в соответствии с Федеративным договором и характеризуется повышением конституционного статуса объектов федерации.

Согласно статьям 71 и 84 Конституции РСФСР в редакции 1978 года автономный округ находился в составе края или области. Содержавшиеся в Конституции положения были развиты в Законе РСФСР от 20 ноября 1980 года "Об автономных округах РСФСР". Соответствующие нормы названного Закона устанавливали, что план экономического и социального развития автономного округа является составной частью плана экономического и социального развития края, области, а бюджет автономного округа является составной частью бюджета края, области. Закон закреплял право краевого, областного Совета народных депутатов отменять решение окружного Совета в случае несоответствия его законодательству, а также предусматривал подотчетность исполнительного комитета окружного Совета народных депутатов исполнительному комитету краевого, областного Совета. Тем самым правовое положение автономного округа характеризовалось административно-территориальной подчиненностью по отношению к краю или области.

Согласно действующей редакции статьи 83 Конституции Российской Федерации, установленной Законом РСФСР от 15 декабря 1990 года "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР", автономный округ находится в составе Российской Федерации и может входить в край или область (в отличие от прежде действовавшей нормы о безусловном вхождении автономного округа в край или область).

Федеративный договор (Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации) и соответствующие статьи Конституции Российской Федерации в редакции от 21 апреля 1992 года закрепили конституционно-правовой статус автономного округа в качестве субъекта Российской Федерации независимо от его нахождения в крае или области.

Согласно части первой статьи III названного Договора полномочия государственной власти, не отнесенные к ведению федеральных органов государственной власти и к совместному ведению федеральных органов государственной власти и органов государственной власти автономных округов, осуществляются последними самостоятельно в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Частью второй статьи III этого Договора установлено, что автономные округа являются самостоятельными участниками соглашений с краями, областями, а также республиками, автономной областью, автономными округами в составе Российской Федерации в соответствии с Конституцией и законами Российской Федерации. Следовательно, если автономный округ входит в край или область, их взаимоотношения как субъектов Российской Федерации также строятся на основе Конституции и законов Российской Федерации, собственных нормативных актов и договоров между ними.

Часть вторая статьи 70 Конституции Российской Федерации устанавливает, что территории субъектов федерации, в том числе автономных округов, образуют единую территорию Российской Федерации, а часть вторая статьи 71 Конституции, содержащей перечень субъектов федерации, не указывает на территориальную принадлежность автономных округов к краям и областям.

Таким образом, нахождение автономного округа в крае или области, равно как и выход не влияют на его конституционно-правовой статус, закрепленный Основным Законом и Федеративным договором, а также на национально-государственное устройство и состав Российской Федерации.

2. Принимая Закон от 17 июня 1992 года "О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации", законодатель действовал в соответствии с нормой части второй статьи 8 Закона Российской Федерации от 5 марта 1992 года "О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации", устанавливающей, что порядок выхода автономного округа из состава края или области определяется законом Российской Федерации.

Рассматриваемый Закон Российской Федерации с учетом волеизъявления органов государственной власти Чукотского автономного округа, выраженного в ранее принятых решениях Совета народных депутатов Чукотского автономного округа, подтвердил статус Чукотского автономного округа в качестве самостоятельного субъекта Российской Федерации. Постановление Верховного

Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 года № 3312-1 "О порядке введения в действие Закона Российской Федерации "О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации" определило меры, необходимые для практической реализации автономным округом, избравшим указанную форму организации отношений с федеральными властями, своих полномочий.

3. Норма части третьей статьи 70 Конституции Российской Федерации, являющаяся основным аргументом ходатайствующей стороны, устанавливает, что разделение и объединение субъектов федерации, в том числе автономных округов, могут быть осуществлены только на основе волеизъявления большинства избирателей, проживающих в них, с последующим утверждением Съездом народных депутатов Российской Федерации.

Однако данное конституционное положение распространяется на такие территориальные преобразования, которые влекут за собой изменение состава Российской Федерации, появление в результате разделения или объединения существующих субъектов федерации новых субъектов. Именно поэтому часть третья статьи 70 Конституции Российской Федерации предусматривает, что такое разделение или объединение требует выявления воли избирателей в соответствующих субъектах федерации с утверждением Съездом народных депутатов Российской Федерации.

Данная норма согласуется с пунктами 1 и 3 части третьей статьи 104 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми принятие Конституции Российской Федерации, внесение в нее изменений и дополнений, а также принятие решения по вопросам национально-государственного устройства, отнесенным к ведению Российской Федерации, входят в исключительную компетенцию Съезда народных депутатов Российской Федерации. А пункт 12 части первой статьи 109 Конституции устанавливает, что Верховный Совет Российской Федерации вносит на рассмотрение Съезда народных депутатов Российской Федерации предложения об образовании новых субъектов Российской Федерации, включая автономные округа.

Таким образом, понятия "вхождение" автономного округа в край или область либо "выход" его из края или области не совпадают с понятиями "разделение" и "объединение". Следовательно, указанное положение части третьей статьи 70 Конституции не распространяется на разрешение рассматриваемого конституционного спора.

4. В соответствии с частью второй статьи 87 Конституции Российской Федерации важнейшие вопросы, имеющие значение для автономных округов, решаются на заседаниях Советов народных депутатов автономных округов. Часть третья статьи 87 Конституции предусматривает возможность вынесения Советами народных депутатов важнейших вопросов на референдум. Отсутствие в настоящее время нормативной базы местного референдума затрудняет использование данной формы выявления воли избирателей. Но это не может служить основанием для непризнания юридической силы акта, принятого окружным Советом народных депутатов, поскольку последний действовал в пределах своих полномочий.

5. В ходатайствах обращается внимание на несоблюдение при принятии оспариваемого Закона установленного порядка изменения территории области. Согласно статье 84⁹ Конституции территории края, области не могут быть изменены без их согласия, а в силу пункта "в" части первой статьи 84¹¹ Конституции изменение границ краев и областей относится к совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и ее соответствующих субъектов.

Однако нахождение автономного округа в крае или области не означает, по действующему законодательству, поглощения его территории, являющейся составной частью территории Российской Федерации. Взаимоотношения указанных субъектов федерации при этом определяются законами Российской Федерации, актами органов государственной власти края (области) и автономного округа и договорами между ними. Поэтому территориальные изменения, являющиеся следствием выхода автономного округа из состава края или области и не влекущие изменения его границ, не подпадают под действие статьи 84⁹ и пункта "в" части первой статьи 84¹¹ Конституции Российской Федерации и не могут быть предметом территориального спора между краем (областью) и автономным округом.

6. Выход Чукотского автономного округа из состава Магаданской области означает не только принятие его органами власти полной ответственности за решение в пределах своих полномочий всего круга вопросов жизнеобеспечения подведомственной территории, но и влечет за собой необходимость структурных изменений в областных органах государственной власти и управления, а также требует их

участия в решении проблем, затрагивающих интересы области в разграничении государственной собственности и других сферах.

Рядом актов, принятых как до, так и после издания рассматриваемого Закона, определены правовые и организационные меры, связанные с непосредственным вхождением Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации. Так, Президиум Верховного Совета Российской Федерации своим постановлением от 10 февраля 1992 года № 2327-1 "О Чукотском автономном округе" поручил малым Советам Магаданского областного и Чукотского окружного Совета народных депутатов рассмотреть вопрос о поэтапном выходе округа из области. Однако малый Совет Магаданского областного Совета народных депутатов счел невозможным выполнение данного поручения без соответствующего решения этого вопроса Верховным Советом Российской Федерации. Приняв Закон "О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации", Верховный Совет определил необходимые переходные положения, предполагающие взаимосогласованные действия сторон, в своем постановлении от 15 июля 1992 года о порядке введения в действие названного Закона.

На основании изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой и частью второй статьи 57, пунктами 1 и 4 части первой и частью четвертой статьи 58, пунктом 1 части первой статьи 64 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать Закон Российской Федерации от 17 июня 1992 года "О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации" соответствующим Конституции Российской Федерации.

2. Согласно статьям 49 и 50 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации настоящее постановление вступает в силу немедленно после его провозглашения, является окончательным и обжалованию не подлежит.

Согласно части первой статьи 84 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации настоящее постановление подлежит опубликованию в "Ведомостях Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации" не позднее чем в семидневный срок после его изложения. Постановление должно быть также опубликовано в "Российской газете".

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации
В.Д.Зорькин

Секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации
Ю.Д.Рудкин