НОВЫЙ СУБЪЕКТ ФЕДЕРАЦИИ

Невидимая граница объединения

Начало на стр. 1

Но если до 1 января 2008 года снежный ком объединения приходилось толкать в гору, то с этой даты он уже более-менее легко пойдет с горы. Начинают действовать положения Федерального конституционного закона о формировании нового субъекта Российской Федерации – Иркутской области – путем объединения области и округа. А в этом законе прописана до мельчайших подробностей процедура завершения формирования нового региона.

Так, до тех пор, пока объединенный регион не обзавелся собственными органами власти, полномочия его губернатора будет выполнять губернатор упраздненной Иркутской области. Такое же положение действует и в отношении всей исполнительной и законодательной власти – администрация и Законодательное собрание с 1 января 2008 года исполняют полномочия органов государственной власти нового субъекта Федерации. Между тем, как отметила вице-спикер ЗС Людмила Берлина, в работе законодателей имеются исключения: действующий созыв ЗС может принимать законы нового субъекта, признавать утратившими силу законы бывших области и округа либо распространять законы области или округа на территорию нового субъекта. Однако из полномочий Законодательного собрания изъято право принятия устава нового субъекта Федерации и законов, из него исходящих.

Год различий

Главная задача нынешнего года – подготовка формирования органов государственной власти нового субъекта Федерации (выборы в Законодательное собрание, которое затем утвердит кандидатуру губернатора) и постепенная ликвидация различий между законами, действовавшими в округе и «старой» области.

С боем курантов, несмотря на исчезновение двух субъектов Федерации, их законодательство осталось в силе. «На территории упраздненной Иркутской области еще действуют свои нормы, на территории бывшего Усть-Ордынского округа – свои, – констатирует заместитель директора Института законодательства и правовой информации Иркутской области Алексей Петров. – Процесс перехода на единое законодательство еще не завершен».

В некоторых вопросах различия – кардинальные, и их нужно устранить. Но как быть с пресловутой 1 тысячей рублей на каждую дойную корову в частных подворьях, со многими другими усть-ордынскими льготами, не подкрепленными достаточными финансами?

Юристы говорят по этому поводу весьма уклончиво. «Необходимо провести серьезную ревизию правового регулирования, которое существовало в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе. Принятые в нем законодательные акты еще действуют на его территории, но поскольку уже существует объединенный субъект, возникает необходимость унификации законодательства», – говорит Алексей Петров.

Политики более категоричны. Председатель бюджетного комитета ЗС Геннадий Истомин предлагал депутатам окружной Думы, пока они имели полномочия (по 31 декабря 2007 года), отменить или сократить необеспеченные деньгами социальные выплаты. «Потому что вы принимаете обязательства, которые затем исполнять придется бюджету области», – заявлял он. Но все осталось без изменения, принимать непопулярные решения усть-ордынские депутаты не захотели.

«В любом случае этот вопрос будет решен, – говорит Алексей Петров, – потому что жители субъекта Федерации должны быть равны в своих правах, и законодатель должен стремиться к уравниванию объема социальных гарантий».

По словам Алексея Петрова, 2008-й – год различий, и Федеральный конституционный закон допускает их временное существование. Как отмечает Людмила Берлина, существует несколько вариантов решения этой проблемы: принятие новых актов – объединенного субъекта, распространение нормы, существовавшей в каком-то из объединившихся субъектов, на весь новый регион. «ФКЗ не предполагает определенного рецепта, и действующая власть его не ищет, потому что должны применяться различные подходы – в зависимости от того, что более целесообразно – распространить действующую норму на весь субъект или разрабатывать новую», – комментирует Петров.

Много ли законов области предстоит распространить на территорию округа? «Я не думаю, что мы большое число законов будем так формировать, потому что нет такой потребности, – говорит Людмила Берлина. – Но это не создает угрозы «пробельности» правого регулирования. К примеру – закон о наградах, он будет, безусловно, новым. Он предполагает наличие символики субъекта Федерации, а ее закрепление – прерогатива Устава, который будет принимать ЗС нового созыва. Однако это не означает, что до принятия нового закона заслуженные люди в переходный период будут лишены права быть награжденными областными наградами. Действующий закон Иркутской области предполагает награждение наградами и жителей других субъектов Федерации. Мы через эту норму решаем проблему».

Устав региона

Еще одна важная обязанность органов власти Иркутской области (она обозначена в Федеральном конституционном законе) – подготовка текста устава нового субъекта Федерации.

«Работа над проектом устава – это длительный, сложный процесс, – рассказывает Алексей Петров. – Он состоит из нескольких этапов, в 2006 году разрабатывалась концепция документа, его основные идеи и фундаментальные положения. То, на чем зиждется конкретное содержание Устава, его стержень. Эта концепция создавалась, в том числе, с участием депутатов Законодательного собрания области и Думы Усть-Ордынского округа. Проводились многочисленные обсуждения. В итоге концепция была одобрена законодательными органами, несмотря на то, что возникала дискуссия по ряду вопросов. Естественно, будет дискуссия и дальше».

Сейчас документ практически готов, он дорабатывается в Институте законодательства и правовой информации, затем его направят в администрацию области. Документ будет более подробным и полным, чем ныне существующие уставы области и округа. Это отражено даже в его структуре: если прежний Устав Иркутской области делился на главы, то в новом планируется более крупное деление – разделы, которые затем уже делятся на главы. По словам Алексея Петрова, предлагается пять разделов: основы статуса Иркутской области как субъекта РФ, социально-экономические основы нового субъекта, система государственных органов Иркутской области, раздел о местном самоуправлении, переходные положения.

«Мы исходим из того, что устав нового субъекта Федерации должен быть развернутым документом, – говорит Алексей Петров. – Не сжатым, кратким, потому что, как показывает опыт, краткость конституций и уставов приводит к тому, что они оказываются лишенными конкретного содержания и не играют сколько-нибудь существенной роли в процессе развития регионального законодательства».

Особый статус

Отдельно в уставе будут прописаны положения об административно-территориальной единице с особым статусом. Так будет называться территория бывшего Усть-Ордынского Бурятского автономного округа. И это положение было зафиксировано как в решении референдума 16 апреля 2006 года, так и в Федеральном конституционном законе об образовании нового субъекта Федерации.

Однако в этом вопросе заключено сразу два других: чем наполнить понятие «особый статус» и что это за административно-территориальная единица?

Надо сказать, что варианты по наполнению особого статуса – разнообразны. Федеральное законодательство не регламентирует этот вопрос, только лишь обозначая, что при объединении малые субъекты в составе больших получают особый статус. Например, в объединяющемся Красноярском крае бывшие автономии, вероятно, получат лишь статус муниципальных районов, а в разрабатываемом проекте устава Красноярского края содержание понятия «особого статуса» практически не раскрыто. В Пермском крае пошли по другому пути, там особому статусу бывшего Коми-Пермяцкого автономного округа посвящена четверть устава нового субъекта. У нас также предполагается этот вопрос подробно регламентировать, соответствующие положения планируется зафиксировать и в уставе, и в специальном законе об административно-территориальной единице с особым статусом.

Представители Института законодательства и правовой информации и депутаты ЗС сходятся в нескольких элементах особого статуса. Во-первых, это особое представительство бывшей автономии в Законодательном собрании первого созыва нового субъекта Федерации: на территории округа будет сформирован многомандатный округ, по которому будут избраны сразу четыре депутата. Главная преференция состоит в том, что норма представительства населения округа будет больше, чем населения области.

Во-вторых, для развития национальной культуры, языка народностей, проживающих на территории бывшего округа, для сохранения их самобытности, для управления образованием и т.д. будет создан отдельный орган исполнительной власти Иркутской области. Его возглавит чиновник в статусе заместителя губернатора.

В-третьих, элементом особого статуса является положение о незыблемости границ муниципальных образований Усть-Ордынского округа. То есть, там останется шесть муниципальных районов и 77 сельских поселений, как это и было до объединения. Более того, досрочные муниципальные выборы проводиться не будут – все пойдет в рамках существующих сроков полномочий.

Комитет по законодательству о государственном строительстве и местном самоуправлении ЗС предлагал еще несколько элементов особого статуса. Например, сохранить символику Усть-Ордынского округа. Людмила Берлина предлагала зафиксировать в законодательстве области право административно-территориальной единице с особым статусом иметь свою символику. «В принципе, правовых препятствий к этому нет», – отмечает Людмила Берлина.

Разработчики проекта устава также предлагают дополнительные элементы особого статуса. Например, для этой территории должна быть разработана программа развития: она может как входить в общую программу социально-экономического развития Иркутской области, так и формироваться отдельно.

Кроме того, прорабатывается вопрос о возможности наделения муниципальныхобразований бывшего Усть-Орыдинского Бурятского автономного округа государственными полномочиями, связанными с развитием традиционного образа жизни, культуры, языка, образования проживающих там народов.

По словам Алексея Петрова, предполагается закрепить положение, что территория Усть-Ордынского округа станет «административным округом». В принципе, до сих пор в Иркутской области не было таких административных округов, так что для региона это новая практика. Но такая форма существует в стране, например, в Свердловской области: там приняты административные округа, это более крупные, чем муниципалитеты, административно-территориальные образования. «Вообще в Российской Федерации нет единого регулирования административно-территориального деления субъектов, каждый из них решает этот вопрос самостоятельно», – констатирует Алексей Петров.

«Наполнение понятия «особый статус» – это поле для эксперимента объединяющихся субъектов Федерации», – подчеркивает он.

А вот в вопросе о том, возможно ли допустить формирование собственного бюджета и представительного органа власти административно-территориальной единицы с особым статусом, члены комитета по государственному строительству и специалисты Института законодательства единодушны – это недопустимо. «Это – элементы статуса субъекта Российской Федерации, а не административно-территориальной единицы в его составе, поэтому их наличие у территории с особым статусом будет противоречить самому смыслу объединения области и округа», – считает Петров.

Новый парламент

Между тем, устав и все положения об особом статусе, так же как и законы об органах власти, будут приниматься Законодательным собранием нового субъекта Федерации. Сами выборы ЗС являются новацией для Иркутской области: они пройдут в соответствии со специальным указом президента, а не региональными законами.

В декабре в Избирательной комиссии Иркутской области с участием всех заинтересованных политических партий был рассмотрен проект этого документа, подготовленный Центральной избирательной комиссией РФ.

Как отметила Людмила Берлина, проект практически полностью соответствует предложениям, которые депутаты Законодательного собрания области и Думы Усть-Ордынского Бурятского автономного округа направили в ЦИК России. При подготовке предложений региональный парламент опирался на Закон «О выборах депутатов Законодательного собрания», который приняли в прошлом году. Тогда вокруг этого документа разгорелось множество споров, особенно по поводу порога прохождения партий в ЗС. По предложению единороссов он был повышен до 7%, теперь это требование зафиксировано в проекте положения.

Выборы пройдут 12 октября 2008 года. Это было прописано еще в ФКЗ. Будет избрано 50 депутатов сроком на пять лет: 25 депутатов – по единому избирательному округу по пропорциональной системе (партийным спискам), 21 – по одномандатным округам, образованным на территории Иркутской области, 4 – по многомандатному округу, образованному на территории административной единицы с особым статусом (территория Усть-Ордынского округа). Выборы должны быть назначены

Рисунок Ани Болотовой, г. Зима

Рисунок Саши Титова, г. Шелехов

депутатов ЗС будут закрыты-ми. В проекте положения по выборам предлагалось, чтобы максимальное количество кандидатов в партийном списке составляло 75 человек. При этом список будет единым для области и округа, без разделения на региональные группы.

Депутатские мандаты будут распределяться между кандидатами, прошедшими по партийному списку, в порядке очередности. То есть, в каком виде ВИК зарегистрирует партийный список, в таком порядке депутаты и смогут претендовать на мандаты в случае прохождения партии в Законодательное собрание. Более того, если кто-то из кандидатов откажется от мандата сразу по окончании кампании или в ходе работы ЗС, его место займет кандидат, следующий по списку. В отличие от выборов в Госдуму, партии не смогут самостоятельно определять, кто следующий пройдет в Законодательное собрание, – этот вопрос они регулируют только на этапе представления списков во временную избирательную комиссию. Если после регистрации партийного списка во временной избирательной комиссии его покинут более половины зарегистрированных кандидатов, список снимается с выборов.

Определен размер избирательных фондов: предельная сумма для партий – не более 60 млн рублей, для кандидатов-одномандатников и многомандатников (в округе) – не боле 2,5 млн рублей. Для регистрации списков и кандидатов требуется сбор подписей – не менее 2% от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа, или же избирательный залог – 10% от максимальной величины избирательного фонда. Партийные списки от партий, допущенных к распределению депутатских мандатов в Госдуме, регистрируются без сбора подписей и залога.

Время голосования установлено с 8:00 до 22:00. По словам Людмилы Берлиной, область направляла свои рекомендации на этот счет, Центризбирком их учел (традиционно в России выборы проходят с 8:00 до 20:00). Увеличить время голосования целесообразно, потому что 12 октября – это все еще дачный сезон и время завершения сельхозработ.

Выдвижение кандидатов на выборы в ЗС начнется на следующий день после официального опубликования объявления о выборах. То есть, если решение будет принято с 3 по 13 июля, то опубликовано оно будет примерно через пять дней после этого (8 или 18 июля соответственно). Буквально на следующий день начнется выдвижение кандидатов. Документы для регистрации должны быть представлены в срок с 27 июля по 28 августа. По словам заместителя председателя облизбиркома Людмилы Шавенковой, в середине февраля ожидается, что положение о выборах ЗС будет утверждено указом президента. Это даст старт избирательному процессу в объединенной Иркутской области.

Законодательное Собрание первого созыва – это, в конечном счете, переходный парламент. Он будет принимать устав, начинать формировать новое законодательство. Но все равно это начальный этап формирования нового субъекта Федерации. «А затем будет действовать норма равенства прав избирателей, – считает Алексей Петров. – Начиная со второго созыва, если останутся мажоритарные округа, они будут формироваться исходя из единых норм представительства. Таковы общие требования федерального законодательства».

Дискуссия завтрашнего дня

Срок приятия устава нового субъекта Федерации не оговаривается. Это прерогатива нового Законодательного Собрания, так что время для дискуссии будет. «Сроки приятия устава нового субъекта будут, безусловно, разумными. Сама жизнь потребует оперативного законодательного закрепления основ деятельности, как законодательного органа нового субъекта, так и системы исполнительных органов государственной власти области», – говорит Людмила Берлина

Скорее всего, продолжится бурное обсуждение таких тем, как соотношение полномочий законодательной и исполнительной ветвей власти (в том числе кадровой сферы – депутаты хотят утверждать не только первого заместителя губернатора, но также других ключевых заместителей главы областной администрации), какой должна быть исполнительная власть – в форме правительства или администрации.

Еще один вопрос касается формирования уставного суда, уполномоченного по права человека – нужен он или нет. Все эти дискуссии носят не правовой, а политический характер, потому что в рамках действующего законодательства допускаются различные варианты решения обозначенных вопросов. Поэтому новому Законодательному Собранию и губернатору, так же как и нынешним, придется заниматься не только правом, но и политикой. И это должно будет стать логическим завершением политического процесса по созданию нового субъекта Федерации.

Галина Солонина.

В качестве иллюстраций использованы работы победителей детского конкурса рисунка «Выбираем будущее»