- взаимодействие региональной и местной прессы, предоставление объективной информации региональными СМИ о деятельности органов региональной власти;
- оценка региональными СМИ деятельности региональной власти, формирование общественного мнения.

Основные элементы вышеприведенной системы взаимодействия:

1) субъекты:

- журналисты местных СМИ (являющиеся жителями муниципального образования, знающие его проблемы и заинтересованные в их решении), региональных СМИ (аналитики, профессионалы);
- читатели, телезрители (жители муниципальных образований, имеющие потребность в получении информации о жизни муниципального образования и своего региона);
- органы муниципальной власти и региональной власти (заинтересованные в развитии территории возглавляемого ими муниципального образования);
- социально активное население муниципального образования (защищающее свои интересы и привлекающее всеобщее внимание к своим личным проблемам);

2) объекты:

- население муниципального образования (доверяющее или не доверяющее органам муниципальной власти, одобряющее или не одобряющее их деятельность), население региона;
- муниципальные служащие;

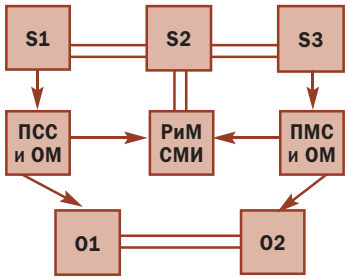
3) цель – создание отношений социального партнерства региональной, муниципальной власти и населения для эффективного развития территории региона;

4) инструмент – местные и региональные СМИ [7], каналы межличностной и массовой коммуникации.

Структура информационно-политических отношений в системе взаимодействия «население – СМИ – местная власть – СМИ – региональная власть» выглядит следующим образом (**схема 2**).

Некоторые черты ее проявления можно наблюдать в Тамбове. Там по инициативе органов территориального общественного самоуправления, советов территорий

Схема 2. Региональная процессуальная модель информационно-политических отношений.



S1 – региональная власть;
S2 – муниципальная власть;
S3 – социально, политически активное население;
S1═S2═S3 – субъект-субъектные информационно-коммуникативные отношения региональной, муниципальной власти и населения;
РиМ СМИ – региональные и местные средства массовой информации;
ПСС и ОМ – продукт специализированного сознания и общественного мнения;
ПМС и ОМ – продукт массового сознания и общественного мнения;
О1 – муниципальные служащие;
О2 – местное население.

и горожан проводится конкурс «Уютный двор», организатором которого является администрация города (S-S взаимодействие). Жители соревнуются за звание лучших в номинациях «Благоустроим свой дом», «Общественная инициатива на благо нашего двора» и «Благоустройство двора – дело молодых». Лауреаты конкурса награждаются подарками. Это один из способов решения проблемы благоустройства территорий. Муниципальная газета «Наш город Тамбов» осуществляет информационное сопровождение и координацию социальной активности населения, желающего принять участие в конкурсе. Таким образом, здесь есть условия для формирования данной модели взаимодействия.

Читатель выполняет функции отбора и распространения по каналам межличностной коммуникации значимой для населения информации. Для него необходим мотив для восприятия сообщения. Здесь имеет значение, насколько проблема затронула интересы читателя как жителя данного муниципального образования, насколько она будет важна для его близких, друзей, коллег по работе, их отношение к ней. Т.е. информация должна вызывать отклики у его близких. Соответствие приведенному критерию «запускает» не только механизм межличностной коммуникации, но и публичного обсуждения на страницах этой же газеты, в виде выражения мнений читателей. Органы муниципальной власти, учитывая пожелания граждан, принимают решения по обсуждаемой проблеме, ориентируясь на оценки этого решения на страницах местной прессы.

Если органами местного самоуправления не принимаются никакие меры по решению той или иной проблемы или ее решение не удовлетворяет население муниципального образования, информация поднимается на уровень субъекта РФ путем взаимодействия местных СМИ с региональными. Здесь к ней привлекается всеобщее внимание.

Таким образом, реализация описанной системы регионального и муниципального взаимодействия приведет к эффективному развитию местного самоуправления и формированию системы субъект-субъектных информационно-политических отношений власти и населения.

Литература

1. *Незнамова Е.А.* Местное самоуправление: прошлое, настоящее будущее: М.: Изд-во РАГС, 2009.
2. *Воробьев В.В.* Менеджмент в социальной информациологии. М.: РАГС, 2005.
3. *Попов В.Д.* Социальная информациология и журналистика. М.: РАГС, 2007.
4. Политические коммуникации / Под ред. А.И. Соловьева. М.: Аспект Пресс, 2004.
5. *Дзялошинский И.М.* СМИ и органы местного самоуправления: взаимодействие во имя информационной открытости власти, М., 2002.
6. Политическая открытость и роль средств массовой информации / Государственная служба за рубежом / Реферат. бюллетень РАГС. 2001. №3.
7. *Воронова А.А.* Инструментальная функция СМИ в согласовании интересов и потребностей государства и общества. Автореферат ... дис. канд. полит. наук: 10.01.10. Москва, 2006.

УКРУПНЕННЫЙ РЕГИОН ДОЛЖЕН БЫТЬ КОНСТИТУЦИОННО ЗАКРЕПЛЕН

Георгий ДЗАНТИЕВ

аспирант кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы РАГС

Одной из устойчивых тенденций совершенствования федеративного устройства современной России стал процесс объединения субъектов Федерации. Выстраивать этот процесс нужно постепенно и планомерно, создавая необходимые условия для государственно-территориальной трансформации на базе принципов доверия и уважения к нациям и народам, населяющим Российскую Федерацию, обеспечения прав всех ее граждан. При этом любые решения федеральных и региональных властей должны быть всесторонне просчитаны, экономически обоснованы, политически и юридически взвешены. При решении вопросов объединения регионов фактически

прямое действие имеют главы вторая и третья Конституции РФ [1].

Следует отметить, что любой договор об объединении регионов – это комплекс компромиссов, определяемый уровнем их социально-экономического развития и потенциалом партнерства. Отправной точкой интеграционного процесса должна быть совместная разработка концепции развития будущего нового региона Российской Федерации, предусматривающей механизмы достижения положительного эффекта от объединения.

Правовой основой любых решений по модернизации государственно-территориального устройства России, то есть по изменению состава, количества, наименования, границ регионов Федерации, является Конституция РФ, где в гл. 1 ст. 5 установлены виды субъектов Федерации и в гл. 3 зафиксировано федеративное устройство страны, в частности в ч. 1 ст. 65 определен состав Российской Федерации.

Образование в составе Российской Федерации нового региона, согласно ч. 2 ст. 65 Конституции осуществляется в порядке, установленном Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» [2]. Следует отметить, что данным законом предусмотрен только один способ образования нового субъекта – путем объединения двух или более граничащих между собой регионов Федерации, которое осуществляется на добровольной основе. Инициатива образования нового субъекта РФ принадлежит регионам, на территориях которых он образуется. При этом субъекты, территории которых подлежат объединению, могут прекратить существование.

Порядок образования в составе Российской Федерации нового региона определен гл. III Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ.

Предложение об образовании в составе Российской Федерации нового региона направляется Президенту РФ. Оно должно быть обосновано и содержать предполагаемые наименование, статус и границы нового региона, а также прогноз социально-экономических и иных последствий, связанных с образованием нового субъекта.

Проект федерального конституционного закона об образовании в составе России нового региона должен содержать положения, определяющие наименование, статус и границы этого субъекта РФ, положения о прекращении существования заинтересованного региона (заинтересованных регионов) РФ, а также заключительные и переходные положения, устанавливающие сроки, в течение которых следует урегулировать следующие вопросы:

а) формирование органов государственной власти нового субъекта РФ;

б) внесение изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий год, если образование в составе РФ нового региона предполагает перераспределение бюджетных средств текущего года;

в) правопреемство нового региона в отношении собственности заинтересованных субъектов РФ в отношениях с органами государственной власти, другими субъектами Федерации, иностранными государствами и международными организациями;

г) функционирование территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и федеральных судов на территории нового региона РФ;

д) функционирование государственных органов и организаций заинтересованных регионов РФ на территории нового субъекта;

е) действие законов и иных нормативных правовых актов заинтересованных регионов РФ на территории нового субъекта Федерации.

Частью 1 ст. 137 Конституции установлено, что изменения в ст. 65, определяющую состав РФ, вносятся на основании федерального конституционного закона об образовании в составе РФ нового субъекта Федерации (пример [3]).

Статья 135 Конституции РФ не допускает пересмотра положений гл. 1 Конституции РФ Федеральным собранием и требует, чтобы при наличии трех пятых голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной думы в поддержку предложения о пересмотре указанных положений было созвано Конституционное собрание. Оно должно либо подтвердить неизменность Конституции РФ, либо разработать проект новой Конституции, который принимается двумя третями голосов от общего числа членов Конституционного собрания или выносится на всенародное голосование. Между тем созыв Конституционного собрания невозможен, так как по Конституции он должен осуществляться в соответствии с федеральным конституционным законом, который до сих пор не принят.

Следовательно, действующая Конституция РФ устанавливает достаточно жесткие (в настоящий момент по ряду позиций непреодолимые) ограничения на те изменения в государственно-территориальном устройстве, которые могут быть осуществлены в процессе его модернизации. Так, в соответствии со ст. 5 Основного закона, не подлежащей пересмотру Федеральным собранием, в новой структуре Российской Федерации обязательно должны присутствовать все шесть ныне существующих видов субъектов РФ: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа; причем автономная область должна быть одна, а регионов каждого из пяти других видов – не менее двух.

Это означает, что, например, статус Москвы и Санкт-Петербурга как городов федерального значения практически не может быть изменен, поскольку тогда надо будет наделить этим статусом другие города. (Сохранение за двумя столицами их статуса при объединении с соответствующими областями было бы нонсенсом – два таких конгломерата ни по каким меркам не могут считаться городами.) Еврейская автономная область также не может быть лишена своего статуса при объединении с другим регионом Федерации, иначе придется одновременно образовывать другую автономную область. Аналогично нельзя прекратить существование всех или девяти из десяти существующих автономных округов, присоединив их к краям и областям, либо это необходимо делать параллельно с образованием новых автономных округов.

Очевидно, что в любом из вышеназванных случаев «передача» соответствующего статуса будет носить искусственный характер и никоим образом не улучшит федеративного устройства России. Если же рассматривать гипотетическую возможность объединения Москвы и Московской области (или Санкт-Петербурга и Ленинградской области) с сохранением за каждым его нынешнего статуса, то такой вариант выглядит вовсе бессмысленным. В России уже существуют сложносоставные субъекты – края и области с входящими в них автономными округами, следствием чего является определенное противоречие между положением Конституции РФ о равноправии субъектов Федерации (ст. 5) и вхождением одних субъектов в состав других.

Преодолению этого противоречия должно было способствовать принятие Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» [4]. Данным законом предусматривается осуществление ряда полномочий органами государственной власти субъекта РФ (края, области) на территории автономного округа, входящего в состав указанного субъекта РФ. Эти полномочия перечислены в ст. 26 Федерального закона № 95-ФЗ.

По идее реализация указанного закона должна способствовать более тесной интеграции субъектов РФ за счет своего рода «диффузии» власти. Однако Федеральный закон № 95-ФЗ не свободен от определенных недостатков, которые снижают эффект от его принятия.

Само по себе установление федеральным законом возможности осуществления функций органами государственной власти одного субъекта Федерации (края, области)

на территории другого региона РФ (автономного округа) вытекает из положений Конституции РФ, где установлена определенная специфика конституционно-правового положения такого региона, как автономный округ. Согласно ч. 4 ст. 66 Конституции РФ 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.

Вместе с тем особенности статуса автономного округа определяются и постановлением Конституционного суда РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» [5]. Несмотря на то что в данном постановлении допускается возможность для федерального законодателя определять случаи распространения юрисдикции органов власти края, области на территорию, суд счел необходимым проведение согласительных процедур, а также принятие федерального закона, который должен гарантировать права и автономного округа по предметам совместного ведения, конституционные интересы как Российской Федерации, так и ее субъектов, в том числе края, области и автономного округа.

Вопреки этому в п. 3 ст. 26 Федерального закона № 95-ФЗ содержится императивная норма об осуществлении органами государственной власти края, области определенных полномочий на территории автономного округа, если федеральным законом об отношениях между органами государственной власти края, области и органами государственной власти автономного округа и договором между этими органами не установлено иное.

Данная формулировка соответствует только ч. 4 ст. 66 Конституции РФ, не учитывая при этом нормы ч. 3 ст. 66 Конституции. Тем самым новая редакция Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти регионов Российской Федерации» [6] практически лишает автономные округа (и автономную область) предусмотренного ч. 3 ст. 66 права на принятие федерального закона об автономном округе (автономной области). Таким законом, в частности, могут регламентироваться вопросы разграничения полномочий между автономным округом и краем, областью.

Если принять во внимание то обстоятельство, что отсутствие договора между органами государственной власти края, области и органами государственной власти автономного округа не может служить препятствием для распространения юрисдикции органов государственной власти края, области на автономный округ, то автономные округа были по существу поставлены перед фактом безусловной передачи краю, области большей части своих полномочий – 24 из 41, в том числе наиболее значимых с точки зрения социально-экономического развития.

Это не могло не вызвать напряженности в тех сложносоставных регионах РФ, где автономные округа достаточно сильны в экономическом плане. Не удивительно, что наиболее острая ситуация возникла в отношениях Тюменской области с входящими в нее автономными округами – Ямало-Ненецким и Ханты-Мансийским. Разрешилась же она благодаря возвращению взаимоотношений этих трех регионов Федерации в конституционное русло через заключение между ними соответствующего договора.

Следует отметить, что проблемы, возникающие в связи с вхождением автономного округа в состав края, области, в принципе могут быть сняты кардинальным образом – через его непосредственное вхождение в состав Российской Федерации, то есть путем изменения статуса автономного округа. Частью 5 ст. 66 Конституции РФ установлено, что статус субъекта РФ может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта РФ в соответствии с федеральным конституционным законом.

В постановлении Конституционного суда РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П указывается, что вхождение автономного округа в состав края, области не изменяет их конституционно-правовой природы как регионов 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 РФ, поскольку он вправе по своему усмотрению распоряжаться тем объемом полномочий, которые предоставлены ему Конституцией РФ.

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 ст. 66 (ч. 5) Конституции РФ не требуется согласия или предварительного разрешения края, области.

В настоящее время, однако, нет федерального конституционного закона об изменении статуса субъекта РФ. Проект такого закона в 2001 г. был внесен в Государственную думу Правительством РФ, но депутаты сочли его принятие «неактуальным», очевидно, из опасения второй волны «суверенизации». Поэтому в ближайшем будущем отсутствие законодательной базы не позволит изменять статус регионов Федерации. В перспективе же для осуществления масштабного проекта модернизации структуры Российской Федерации закон об изменении статуса субъекта Федерации будет необходим.

Что касается возможного изменения границ между регионами в процессе совершенствования государственно-территориального деления страны, то в соответствии с ч. 3 ст. 67 Конституции РФ границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия. Конечно, желательно, чтобы на данном этапе интеграционно-объединительного процесса эта проблема не поднималась и регионы, вошедшие в макрорегион, сохранили в его составе свои границы.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
2. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ (ред. от 31.10.2005 г.) «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (1 ч.). Ст. 4916.
3. Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2006 г. № 6-ФКЗ (ред. от 2.06.2007 г.) «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 1.
4. Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ (ред. от 22.07.2008 г., с изм. от 5.04.2009 г.) «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 29. Ст. 3581.
6. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 17.12.2009 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.