

Михаил МАСКАТУЛИН

КОНСТИТУЦИОННО–ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЪЕДИНЕНИЯ ГОРОДА САНКТ–ПЕТЕРБУРГА И ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Исследованы предпосылки объединения двух соседних регионов, исторически, экономически и инфраструктурно тяготеющих друг к другу, а также процедура и механизм создания нового региона с новым конституционно–правовым статусом на примере города федерального значения Санкт–Петербурга и Ленинградской области. Рассмотрена специфика проведения референдумов по вопросам объединения двух субъектов в один при неравном количестве избирателей, проживающих в данных регионах. В статье отмечен опыт объединения двух регионов в один на примере Пермской области и Коми–Пермяцкого автономного округа, образовавших в дальнейшем Пермский край.

Ключевые слова: выборы, конституционно-правовой статус, Конституция Российской Федерации, объединение, регион, референдум

Вопрос объединения города Санкт-Петербурга и Ленинградской области периодически возникает не только у представителей органов региональной власти, но и у населения этих двух субъектов. В последнее время он все чаще стал появляться в СМИ. Сторонники подобного объединения приводят свои доводы, противники — свои.

Для того чтобы разобраться в этой проблеме, взвесить все «за» и «против», необходимо обратиться к анализу исторических, политических, экономических и социальных особенностей развития как города Санкт-Петербурга, так и его соседа — Ленинградской области.

Исторически, с образованием Санкт-Петербургской губернии, и город как административный центр, и остальная часть губернии были одним целым. На момент образования Санкт-Петербургской губернии административный центр ее был также и столицей Российской империи. Это единство исключало саму проблему разграничения полномочий, а именно — административных отношений между центром и остальной территориальной частью губернии.

Таким образом, исторически город и область на протяжении долгой истории существования российского государства были одним целым.

Конституция Российской Федерации 1993 г. изменила ситуацию. В соответствии со ст. 65 Ленинградская область и город Санкт-Петербург (бывший Ленинград) оказались двумя разными субъектами¹.

Следует отметить, что конституционно-правовой статус двух рассматриваемых субъектов Российской Федерации законодательно

¹ Конституция Российской Федерации 12.12.1993 г. (с учетом поправок от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ и от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ). СПб.: Виктория, 2009.

закреплен не только в Конституции России, но и на региональном уровне — в учредительных документах обоих субъектов РФ и в региональном законодательстве как Ленинградской области, так и города Санкт-Петербурга. Это означает, что регионы имеют не только собственные органы государственной власти, но и свои предметы ведения.

В результате существуют два равных по конституционному статусу правовых поля, где применяются абсолютно две разные системы регионального законодательства, что, естественно, создает трудности в развитии отношений между городом и областью не только в правовом, но и в экономическом плане.

Одной из ключевых проблем, которая вызывает необходимость объединения двух рассматриваемых субъектов, является дорожная и транспортная инфраструктура, образующая в своем единстве особую систему. Важнейшей функцией этой инфраструктуры является обеспечение регионов материальными и трудовыми ресурсами. Иными словами, регион представляет собой некий организм, а дорожно-транспортная система — кровяную систему, которая снабжает этот организм питательными веществами. И если эта система начинает работать с перебоями, то возникают проблемы в развитии и функционировании этого организма.

На практике получается, что один субъект, город Санкт-Петербург, преуспевает в дорожном строительстве (выстраивает КАД, развязки, тем самым обеспечивая въезд и выезд из города), при этом пользуется дорогами Ленинградской области, а область в свою очередь, в силу нескоординированности с Санкт-Петербургом, создает определенные трудности в процессе модернизации дорожно-транспортной инфраструктуры. Ведь не секрет, что в соответствии с п. 3 ст. 33 Федерального закона РФ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» нормативы финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения и правила расчета размера ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации на указанные цели утверждаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации².

В вышеуказанном законе четко сказано, что все затраты, связанные с капитальным ремонтом и содержанием автомобильных дорог регионального значения, определяются органами исполнительной власти с учетом экономического потенциала региона.

Существуют и проблемы в транспортной сфере, особенно при перевозке пассажиров на пригородном транспорте. Связаны они непосредственно с тарифами на перевозку пассажиров железнодорожным

² Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 08.11.2007 г. № 257-ФЗ (в ред. от 23.07.2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 12.11.2007 г. № 46. Ст. 5553.

транспортом общего пользования в пригородном сообщении на территории Ленинградской области и города Санкт-Петербурга, которую осуществляет ОАО «Северо-Западная пригородная пассажирская компания». Так, по состоянию на 2013 г. на территории города Санкт-Петербурга действуют одни тарифы, а именно 34,6 руб. — стоимость проезда за первые 20 км, вне зависимости от дальности поездки, и 1,73 руб. за каждый последующий километр после 20 км. На территории же Ленинградской области тарифы иные: 33,04 руб. — стоимость проезда за первые 14 км, вне зависимости от дальности поездки, и 2,36 руб. за каждый последующий километр после 14 км³. В результате билет из Ленинградской области в город Санкт-Петербург стоит дешевле, чем билет в обратном направлении. Это, естественно, вызывает недоумение жителей обоих регионов.

Другая проблема связана с тем, что почти 300 тыс. жителей Ленинградской области работают на предприятиях, в учреждениях и организациях города Санкт-Петербурга, в бюджет которого поступает налог на доходы физических лиц (далее НДФЛ). Это, по мнению многих, означает, что Ленинградская область не получает в свой бюджет довольно внушительные суммы. Этот вопрос неоднократно поднимался не только в Законодательном Собрании Ленинградской области и города Санкт-Петербурга, но и в других субъектах РФ. Однако пока что он не нашел своего разрешения.

На наш взгляд, представляется целесообразным разработать законопроект, регулирующий правоотношения, связанные с распределением НДФЛ между двумя соседними регионами. К примеру, можно было бы ввести налог на «своего гражданина». В случае введения такого налога, если человек, зарегистрированный в Ленинградской области, работает в городе Санкт-Петербурге и налог на доход этого человека формирует бюджет города Санкт-Петербурга, то город Санкт-Петербург обязан из налога НДФЛ вернуть часть в казну области, как за некое пользование «живым орудием труда». В случае же, если человек имеет регистрацию в городе Санкт-Петербурге, а работает в Ленинградской области, то движение налоговых ресурсов происходит в обратном направлении.

Проблемы транспортной инфраструктуры и средств, взимаемых по НДФЛ, непосредственно затрагивают социальную и экономическую сферу жизни регионов. Однако не менее важными являются и вопросы, связанные с конституционным статусом двух субъектов. Остановимся коротко на некоторых из этих вопросов.

Так, в случае, если город Санкт-Петербург и Ленинградская область образуют единый новый субъект, то за этим объединением последует изменение и статуса самого Санкт-Петербурга как города федерального значения. Он перестанет быть таковым и автоматически станет субъектом муниципального управления, что, естественно, скажется на всех других сферах социально-экономического развития субъекта.

³ Официальный сайт Северо-Западной пригородной пассажирской компании / URL: <http://www.ppk-piter.ru/passenger/tarif/2013.php>.

Само объединение должно носить законный характер и отражать интересы всех сторон. Наиболее приемлемой формой здесь является проведение народного референдума жителей города Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Однако численность жителей города Санкт-Петербурга на порядок превышает численность жителей Ленинградской области (в СПб — 5 млн чел., в Ленинградской области — 1 млн 751 тыс. чел.), что позволяет обоснованно предвосхитить, чей результат окажется доминирующим в проведении народного референдума.

Референдум необходимо проводить через непосредственных представителей, путем формирования окружных избирательных участков, где будут избирать представителей избирательных участков. Число участков должно быть одинаковым и в Ленинградской области, и в городе Санкт-Петербурге. Получается, что при избрании представителей, которые в дальнейшем будут участвовать в референдуме, за них проголосует разное количество избирателей. Т.е. в Санкт-Петербурге, чтобы проголосовать за представителя в референдум, создадут избирательный участок с количеством избирателей, превышающее количество избирателей в избирательном участке в Ленинградской области при избрании представителя в референдум.

После этого можно провести референдум, где будут участвовать те самые представители избирательных округов, которых выбрали жители Ленинградской области и города Санкт-Петербурга при одинаковом количестве представителей!

Можно предложить и другой вариант проведения референдумов — отдельно в Ленинградской области и отдельно в городе Санкт-Петербурге. Но результат референдумов будет справедлив лишь в той ситуации, когда оба субъекта проголосуют либо «за», либо «против». В другой ситуации представляется необходимым проведение выборов для определения представителей через избирательные округа.

Еще один вопрос, на который до сих пор нет ответа: «Как назвать новообразовавшийся субъект Российской Федерации?» За последние 20 лет были предложены следующие варианты названия будущего субъекта:

- Невский край;
- Петербургская губерния;
- Ингрия.

При определении названия будущего субъекта нужно учитывать как географические, так и исторические особенности обоих регионов. Название Невский край связано лишь с рекой Невой (которая и не является самой большой в обоих регионах), протекающей в региональном центре и части «бывшей» Ленинградской области. Было бы целесообразно назвать регион Ладужской областью (или краем), т.к. географически регион прилегает значительной частью к Ладужскому озеру, да и одним из древнейших поселений на территории будущего региона является Старая Ладога. Название же «Санкт-Петербургская область», очевидно, очень длинно и неудобно для произношения.

В случае принятия решения об объединении Санкт-Петербурга и Ленинградской области, на наш взгляд, целесообразным будет изучить

опыт Российской Федерации. Первый прецедент по слиянию двух субъектов относится к 2003 г. и связан с объединением Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа в Пермский край. Процесс объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа в один субъект — Пермский край занял около двух лет. При формировании Пермского края стояли следующие социальные проблемы, которые необходимо было решить: интеграция и урбанизация двух регионов, ликвидация дотационного региона (относится к Коми-Пермяцкому автономному округу), снижение показателей уровня безработицы в автономном округе. Полагаем, что изучение этого опыта может дать ответы на многие вопросы, которые сегодня стоят перед двумя субъектами Федерации, позволит предотвратить многие ошибки, которые возможны на этом сложном пути совершенствования федеративных отношений в России.