

В конкретных российских условиях формирования гражданского общества первостепенной политической задачей является принятие неотложных мер к укреплению государственности, всех отраслей власти - законодательной, исполнительной, судебной. Устои государственности коренятся в общественно-экономических и социальных структурах, а потому укрепление стабильности российской государственности возможно лишь на путях укрепления стабильности самого общества.

ЛИТЕРАТУРА

1. Рац М. В. "Белые" и "красные". Независимая газета. 1996. 8 окт.
2. Философия власти. Под ред. Ильина В. В. М.: МГУ, 1993. С. 24.
3. Демидов А. И. Власть в единстве и многообразии ее измерений // Государство и право. 1995. № 11. С. 5.
4. Баглай М. В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. М.: ИНФРА, КОДЕКС, 1996. 99 с.
5. Четвернин В. А. Понятие и термины "правовое государство" // Государство и право. 1996. № 5. С. 73.
6. Барабашев Г. В. Идеалы самоуправления и российская действительность // Государство и право. 1996. № 11. С. 137-138.
7. Независимая газета. 1996 г. 18 дек.
8. Рац М. В. "Белые" и "красные" Независимая газета. 1996. 8 окт.



**НИКОЛАЙ МИХАЙЛОВИЧ
ДОБРЫНИН** —
соискатель кафедры
конституционного
и муниципального права

УДК 342.922

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ КРАЯ (ОБЛАСТИ) С ВХОДЯЩИМИ В ИХ СОСТАВ АВТОНОМНЫМИ ОКРУГАМИ

АННОТАЦИЯ. Автор впервые проанализировал проблемы, сложившиеся в отношениях между равноправными субъектами Российской Федерации — Тюменской областью, Ханты-Мансийским автономным округом, Ямало-Ненецким автономным округом и предложил конкретные способы их решения.

The author was the first to thoroughly analyse the relations between the equal subjects of the Russian Federation, namely, the Tyumen Region, the Khanti-Mansiisk Autonomous Region, the Jamalo-Nenetsk Autonomous Region, and offered concrete ways of solving the currently arising problems.

В Тюменской области на территории одной административно-территориальной единицы расположены сразу три субъекта Федерации. От того, насколько эффективно будут разрешены накопившиеся в их отношениях

противоречия, настолько эффективно будут разрешены правовые коллизии на всех российских "сложноустроенных" территориях. Именно поэтому предлагаем рассмотреть проблему прежде всего на примере Тюменского региона.

1. ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Противоречия в отношениях области и входящих в ее состав Ханты-Мансийского автономного округа и Ямало-Ненецкого автономного округа были заложены исторически. Достаточно сказать, что регион, где расположена Тюменская область, только в текущем столетии перекраивался в территориальном и административном плане около десяти раз.

Национальные, ныне автономные, округа — Остяко-Вогульский (Ханты-Мансийский) и Ямальский (Ямало-Ненецкий) — были образованы 10 декабря 1930 года [1], тогда как сама Тюменская область — только 14 августа 1944 года [2]. Тогда же в ее состав были включены Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий национальные округа. В результате область оказалась самой крупной в России, ее площадь равнялась 1435 тысячам квадратных километров, или 8,4 процента территории РСФСР.

Сложившаяся в то время административно-командная система с ее жесткой централизацией власти напрочь лишала края и области с автономными округами какого-либо своеобразия. Окружные партийные и советские органы находились в непосредственном подчинении соответствующих краевых (областных) структур, не имея ни малейшей самостоятельности.

Между тем за последнюю четверть века Тюменская область из обычной окраинной превратилась в важнейший стратегический регион, стала основным поставщиком топливно-энергетических ресурсов страны. Однако промышленное освоение нефтяных и газовых месторождений нанесло разрушительный удар аборигенному населению Севера России, в целях защиты которого и были образованы национальные округа. Их статус впоследствии был повышен до автономных. Придавая специальный статус территории (не народу, не населению!), государство делало попытку хоть как-то оградить северян от негативных последствий своей промышленной политики, что, впрочем, в тех условиях не принесло и не могло принести успеха.

Однако создание национальных (автономных) округов стало предпосылкой для возникновения серьезных противоречий между областными и окружными органами власти в будущем. Дело в том, что практически все месторождения нефти региона находятся на территории Ханты-Мансийского автономного округа, а газа — на территории Ямало-Ненецкого автономного округа. В унитарном государстве с плановой экономикой такое географическое расположение природных богатств особого значения не имело. Но с развитием процессов демократизации общества, началом экономических реформ население автономных округов закономерно решило воспользоваться возможностью в полном объеме получить свои социально-экономические права, тогда как руководство области по-прежнему не могло представить себя в иной роли, кроме всевластного хозяина территории.

Кстати, чуть позднее другие автономные округа, не имеющие столь мощного сырьевого потенциала, возникшие противоречия решили гораздо спокойнее. Так, Чукотский автономный округ вошел в состав Российской Федерации непосредственно, между Пермской областью и Коми-Пермяцким автономным округом, Иркутской областью и Усть-Ордынским Бурятским автономным округом заключены предусмотренные ч. 4 ст. 66 Конституции Российской Федерации полномасштабные договоры о взаимоотношениях. Но в Тюменской области взаимоотношения между областными и окружными властными структурами пошли по совершенно иному сценарию.

Первый этап становления автономных округов приходится на осень 1990 года, когда сессии окружных Советов народных депутатов впервые рассмотрели вопрос о статусе автономных округов.

Совет народных депутатов Ханты-Мансийского автономного округа заявил о необходимости признания автономного округа равноправным субъектом Российской Федерации, обладающим всеми полномочиями государственной власти, кроме тех, которые отнесены Конституцией к ведению федеральных органов. Совет также отметил, что взаимодействие равноправных субъектов Федерации в рамках Тюменского нефтегазодобывающего комплекса могло бы строиться на **договорной** основе.

Ямало-Ненецкий окружной Совет народных депутатов пошел еще дальше: провозгласил образование Ямало-Ненецкой Республики в составе РСФСР и принял декларацию о суверенитете этого национально-государственного образования. Данное решение выходило за рамки существовавших в то время норм права, ибо вопросы образования автономных республик и иных административно-территориальных единиц были отнесены к ведению РСФСР в лице ее высших органов государственной власти и управления (ст.ст. 72, 73 Конституции РСФСР 1978 года). Однако Верховный Совет РСФСР оставил данное решение без внимания.

Позже, в статьи 83 и 84 Конституции РСФСР были внесены поправки, которые

— определяли, что автономный округ **входит** в состав Российской Федерации и **может входить** в край или область;

— обеспечивали за органами государственной власти и управления автономных округов право сношения с органами государственной власти и управления Российской Федерации [3].

Но и в этом случае не могло быть и речи о преобразовании автономного округа в республику, тем более суверенную.

Интересно, что реакция областных органов на решение Ямало-Ненецкого окружного Совета была достаточно сдержанной. Признавая право каждого народа на суверенитет и государственное образование, Тюменский областной Совет счел необходимым проведение референдума по данному вопросу среди населения области и автономных округов.

К сожалению, отсутствие в те годы необходимой правовой базы не позволило разрешить обозначенные противоречия и породило "ползучую" конфликтную ситуацию между органами государственной власти.

В 1991 году в автономных округах были приняты самостоятельные бюджеты; последовательно, независимо от областных, созданы практически все территориальные структуры федеральных органов власти — прокуратура, таможенное управление, налоговые службы и т. д.

Федеративный Договор оформил качественно иной государственно-правовой статус автономных округов. Им гарантировалось представительство в федеральных представительных органах государственной власти Российской Федерации, предоставлялось право самостоятельного правового, в том числе законодательного, регулирования вопросов собственной компетенции. Кроме того, автономные округа признавались самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей, соглашений с другими субъектами Российской Федерации.

Федеративный Договор был подписан 31 марта 1992 года областью и автономными округами отдельно, и это еще раз подтвердило их **равноправность как субъектов Федерации**. Более того, в рассматриваемом в то время проекте Конституции Российской Федерации (ч. 4 ст. 78) появилась

следующая формулировка: "Автономный округ может входить в республику, край, область. Правовой статус автономного округа определяется федеральным законом, принимаемым по представлению соответствующего автономного округа, и другими федеральными законами" [4].

Но в окончательную редакцию проекта Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, данное положение не вошло. "Отношения автономных округов, входящих в состав края или области, — гласит действующая Конституция России (ч. 4 ст. 66), — могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области".

Данная норма Конституция дала больше вопросов нежели ответов, поэтому противоречия в отношениях органов государственной власти области и автономных округов не только не были урегулированы, но еще более обострились. Достаточно сказать, что повторное голосование по выборам губернатора области 12 января 1997 года на территориях автономных округов не состоялось, что постоянно дает повод рассуждать о нелегитимности главы областной исполнительной власти. Попытаемся раскрыть суть указанных противоречий.

2. ВСЕГДА ЛИ ПРОТИВОРЕЧИЯ НЕИЗБЕЖНЫ?

К сожалению, неопределенность в правовом регулировании взаимоотношений краев (областей) с входящими в их состав автономными округами заложена самой Конституцией. С одной стороны, в статье 5, которая, как известно, относится к Основам конституционного строя, признается равноправие всех субъектов Российской Федерации. С другой стороны, в части 4 статьи 66, которая не должна противоречить Основам конституционного строя, а значит, и статье 5, указывается на возможность вхождения автономных округов в состав края или области. Как справедливо подчеркивает доктор юридических наук Б.С. Крылов, "один равноправный не может быть частью другого столь же равноправного. Это противоречит всякой логике. Это бессмыслица" [5]. Однако заинтересованные лица получили необозримое поле для разного рода попыток истолковать Конституцию в выгодном для себя свете. Лишь относительно недавно, 14 июля 1997 года, Конституционный Суд России указал, что принцип равноправия субъектов Российской Федерации не исключает вхождения автономного округа в состав края, области. Но и это не дает права краевым либо областным органам власти принимать нормативные правовые акты, ограничивающие конституционные права автономных округов.

В качестве примера можно привести Устав Тюменской области, принятый областной Думой 15 июня 1995 года.

Так, в Основном законе области под установленным Конституцией равноправием предлагается считать равноправие входящих в состав области Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого округов между собой, но не с самой областью. Автономные округа по сути лишаются права на собственные территории, которые объявляются включенными (поглощенными) в территорию области на основании союзного нормативного акта, принятого в 1944 году. А глава II Устава области не признается автономными округами в целом, так как исходит из юридической фикции — договора между органами государственной власти автономных округов и области, содержанием которого является передача части полномочий окружных органов государственной власти областным. Но такого договора на данный момент не существует! И это далеко не все примеры слишком вольного подхода депутатов

областной Думы к Конституции и правам автономных округов как субъектов Федерации.

Рассматривая запросы Думы Ханты-Мансийского автономного округа и Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа, Конституционный Суд Российской Федерации в определении об отложении дела о проверке конституционности ряда положений Устава Тюменской области от 17 июля 1996 года [6], указал, что определенное распространение юрисдикции органов государственной власти края (области) на территорию автономного округа возможно лишь **на основе взаимного согласия и договоренностей**. Именно договорному способу урегулирования разногласий отдает предпочтение Конституция, ибо этот способ основан на равноправии.

Вне всякого сомнения, окончательное заключение о соответствии Конституции отдельных положений Устава Тюменской области может дать только Конституционный Суд, однако уже сейчас ясно, что недопустимы любые односторонние действия областных властных структур, направленные на ущемление прав автономных округов.

Вместе с тем органами государственной власти Тюменской области принят целый ряд несогласованных общеобластных законов, а, главное, предпринят ряд шагов по принятию явно неконституционных федеральных нормативных правовых актов, в которых прослеживается стремление восстановить прежнюю административно-командную систему взаимоотношений между областными и окружными властными структурами. Наиболее ярким тому подтверждением стало принятие 20 февраля 1996 года областной Думой Обращения к Президенту Российской Федерации, депутатам Государственной Думы и членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам обеспечения единства области, в котором была проведена аналогия между ситуацией в Тюменской области и конфликтом в Чечне. Одновременно областная Дума обратилась к жителям области с предложением поддержать указанный документ и поставить свои подписи под ним. Почти за два месяца удалось собрать чуть больше **88 тысяч подписей**, однако в Ханты-Мансийском автономном округе Обращение подписали **44 (!) человека**, а в Ямало-Ненецком автономном округе — **20 (!) человек**.

Кроме того, очевидно стремление ряда должностных лиц администрации Тюменской области и областной Думы дать слишком вольную интерпретацию Постановления Конституционного Суда Российской Федерации 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" [7]. Вопреки их твердому убеждению, Конституционный Суд обозначил ряд важнейших конституционных гарантий статуса автономных округов как равноправных субъектов Российской Федерации:

1. Факт вхождения автономного округа в состав края, области не означает, что автономный округ утрачивает элементы своего статуса — территорию, население, систему государственных органов, устав, законодательство.

2. Автономный округ вправе **по своему усмотрению** распоряжаться тем объемом полномочий, которые предоставлены ему Конституцией Российской Федерации.

3. Органы государственной власти не должны вторгаться в компетенцию автономного округа и тем самым исключается создание параллельной, дублирующей власти.

4. Для изменения статуса автономного округа не требуется согласия или предварительного разрешения края, области.

5. Возможно распространение полномочий краевых и областных органов власти на территорию автономных округов, однако случаи и пределы такого распространения должны быть определены федеральным законом, уставами соответствующих субъектов Российской Федерации, договором между органами государственной власти краев, областей и входящих в их состав автономных округов. В этом случае ущемление прав автономных округов принципиально невозможно, ибо указанный федеральный закон, а тем более договор не могут быть приняты и подписаны без учета их мнения [8].

Несмотря на непрекращающиеся обвинения в сепаратизме, органы государственной власти автономных округов учли все требования Конституционного Суда. Прежде всего это касается обязанности принять предусмотренные законодательством меры для реализации права населения автономных округов участвовать в выборах органов законодательной власти области.

14 декабря 1997 года состоялись выборы в Тюменскую областную Думу. Избраны все 25 депутатов, причем в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах явка избирателей была выше, чем на юге области.

Новому составу областной Думы, несомненно, более компетентному предстоит сыграть решающую роль в долгожданном урегулировании проблемы взаимоотношений области и автономных округов. При этом считаем необходимым высказать ряд соображений относительно путей такого урегулирования.

3. ПРОТИВОСТОЯНИЕ ДОЛЖНО ОСТАТЬСЯ В ПРОШЛОМ

Главное условие прекращения противостояния, сложившегося в отношениях органов государственной власти области и автономных округов — всестороннее развитие договорного процесса. В условиях отсутствия у заинтересованных сторон воли к установлению цивилизованных отношений, основанных на уважении к Конституции России и друг к другу, никакой, даже самый совершенный правовой акт федеральных структур не способен снять накопившиеся противоречия. Нереализованные Указы Президента Российской Федерации "О выборах глав исполнительной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов" от 13 сентября 1996 года № 1355 [9] и "О выборах главы исполнительной власти Тюменской области" от 15 октября 1996 года № 1438 [10] — характерное тому подтверждение.

В идеале процесс урегулирования разногласий должен развиваться в три этапа.

Вначале — непосредственное и добровольное взаимодействие равноправных субъектов Федерации в регионе.

Первый шаг в этом направлении — унификация законодательного регулирования: приведение уставов области и автономных округов в соответствие с Конституцией, федеральным законодательством и друг с другом, отмена заведомо неконституционных, ущемляющих права автономных округов правовых норм областного законодательства.

Параллельно должны разрабатываться и заключаться трехсторонние договоры и соглашения между органами государственной власти области и автономных округов.

Прежде всего речь идет об экономических договорах и соглашениях. Область и автономные округа неразрывно связаны друг с другом едиными

энергетической системой, транспортными магистралями, сложившейся структурой обеспечения населения Севера продуктами питания и иными товарами первой необходимости. Возможно даже заключение договора о создании экономической ассоциации, которая в условиях рыночной экономики будет чрезвычайно эффективно решать вопросы интеграции Севера и Юга.

Автономные округа по-прежнему готовы участвовать в осуществлении целого ряда общеобластных программ, направляя для этого необходимые финансовые ресурсы. При этом необходимы четкое экономическое и правовое обоснование каждой программы и жесткий контроль за их исполнением.

Необозримое поле для взаимодействия создают федеральные программы экономического развития региона, которые из-за неэффективной работы отдельных федеральных структур и несогласованности действий региональных органов, как правило, остаются только на бумаге.

Необходимость экономической интеграции, безусловно, требует политико-правового взаимодействия равноправных субъектов Федерации. Это и возрождение практики совместных заседаний представительных органов государственной власти, а также регулярное проведение заседаний Совета Дум, и активная деятельность Совета губернаторов. Данные органы, образованные на паритетных началах, действующие исключительно на основе консенсуса, могли бы стать серьезным объединяющим фактором в преодолении разногласий.

Возможна и передача отдельных полномочий автономных округов областным органам государственной власти. Но определить объем этих полномочий предстоит не областным властным структурам, не федеральным органам, действующим по инициативе областных, а самим равноправным участникам договорного процесса. Речь главным образом идет о защите интересов региона в Федеральном Собрании и Правительстве Российской Федерации, которую можно осуществить только сообща, при координирующей роли областных органов государственной власти.

Таким образом, будет обеспечена **целостность области как единого правового и экономического пространства**. Это не административное, авторитарное единство в его дореформенном виде, а единство области и автономных округов перед Центром.

Второй этап урегулирования противоречий — **формирование федерально-региональных отношений**: равноправные субъекты Федерации совместно заключают полномасштабный договор с Российской Федерацией, в котором закрепляются предметы совместного ведения Российской Федерации, области и автономных округов, а также принципы разграничения полномочий между федеральными, областными и окружными органами государственной власти.

Многие края, области (в том числе "сложноустроенные" — Иркутская, Пермская) подобные договоры уже подписали.

Наконец, на третьем этапе должна формироваться **федеральная законодательная база**, регулирующая отношения между краем, областью и входящими в их состав автономными округами. Именно тогда, когда субъекты Российской Федерации сами, на договорной основе урегулировали отношения друг с другом и федеральными органами, можно законодательно закрепить принятые ими "правила игры", т. е. принять федеральные законы об автономных округах по представлению их законодательных и исполнительных органов (ч. 3 ст. 66 Конституции) и об основах отношений края или

области с входящими в их состав автономными округами (ч. 4 ст. 66 Конституции).

В реальности же процесс урегулирования накопившихся противоречий пошел по иному сценарию — с принятия Федерального Закона "Об основах отношений края или области с входящими в их состав автономными округами". В силу указанных выше причин данный документ состоит в основном из правовых норм отсылочного характера к положениям договора между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, хотя в Тюменском регионе такой договор даже не разработан.

Тем не менее автономные округа не возражают против принятия этого закона, ибо в условиях правового вакуума проблема не решится никогда. Причем, закон "Об основах отношений..." должен содержать два принципиально важных положения:

а) четкие гарантии права автономного округа на собственную территорию, без которого равноправие субъектов Федерации становится попросту невыполнимым;

б) условия и порядок формирования органов государственной власти края (области), конкретизированные особым договором.

Указанный договор необходим хотя бы потому, что в Тюменской области сложилась совершенно парадоксальная ситуация: из 25 депутатов областной Думы второго созыва, **избранной по областному законодательству**, интересы городов и районов юга области представляют только 11 человек. В результате представители автономных округов имеют большинство, но львиная доля вопросов, рассматриваемых Думой (в частности, областной бюджет, льготное налогообложение и т. д.), распространяется только на территорию юга области. Депутаты-северяне не всегда компетентны в них и к тому же сотни тысяч избирателей, проживающих на юге, лишаются возможности даже посредством выборов реально влиять на политику представительного органа.

Возможно, выход состоит в формировании двухпалатного областного законодательного собрания. Возможно, депутаты, избранные на части территории области, не входящей в автономные округа, должны обладать правом вето при принятии решений, непосредственно затрагивающих интересы их избирателей.

Но в любом случае решение остается за самими договаривающимися сторонами. Никакой диктат сверху, тем более "силовые" шаги не позволят уладить имеющиеся между субъектами Федерации противоречия.

Значит, все зависит от доброй воли органов государственной власти края, области и входящих в их состав автономных округов. В противном случае правовое "межсезонье" на "сложноустроенных" территориях Российской Федерации не закончится.

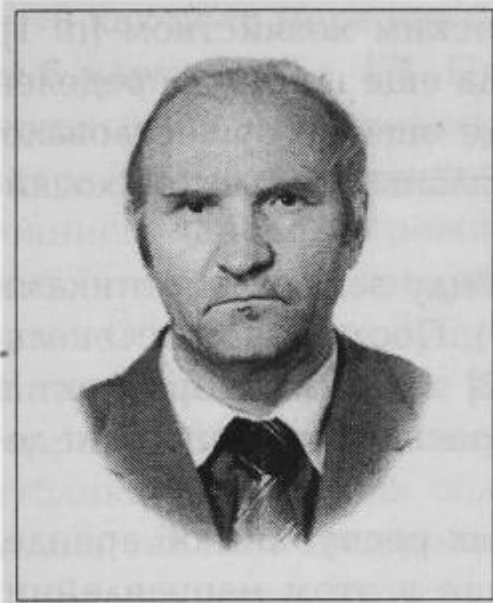
ЛИТЕРАТУРА

1. СУ РСФСР. 1931. № 8. Ст. 98.
2. Ведомости Верховного Совета СССР. 1944. № 43.
3. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 29. Ст. 395
4. Проект Конституции Российской Федерации (сборник материалов). М., 1992. С. 46.
5. Светлов В. Далеко ли видно со своей колокольни? (Беседа с профессором доктором юридических наук Крыловым Б. С.) // Российская газета. 1997. 13 марта.
6. Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 31. Ст. 3837.
7. Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 29. Ст. 3581.

8. Проекты федеральных законов, особенно касающиеся автономных округов, в обязательном порядке проходят согласование с органами государственной власти автономных округов

9. Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №38. Ст.4412.

10. Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №43. Ст. 4880.



**АЛЬБЕРТ ЕВГЕНЬЕВИЧ
ЧЕРНОМОРЕЦ** —
заведующий кафедрой земельного
и трудового права юридического
факультета,
доктор юридических наук, профессор

УДК 349.414

ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ЗЕМЕЛЬНОЙ РЕФОРМЫ В ЕЕ ИСТОКАХ (конец 80-х - начало 90-х годов)

АННОТАЦИЯ. Дается критический анализ законодательства, положившего начало нормативному обеспечению земельной реформы, находившейся в эпицентре всех событий по преобразованию социальной, экономической и политической жизни людей России в постсоциалистический период.

Недостатки этого законодательства перешли в новый ГК РФ, некоторые статьи которого также исследуются в статье.

The present work deals with a critical analysis of the legislation that has given the legal grounds for the Land Law Reform. The reform is the starting point of social, economic and political changes in the postsocialist Russia.

Главные направления земельной реформы в России в конце 80-х — начале 90-х годов — разгосударствление собственности на землю и другие природные ресурсы (разрушение монополии союзного государства на землю), установление частной земельной собственности и связанное с этим перераспределение земли для равноправного развития на ней различных форм хозяйствования и формирования многоукладной рыночной экономики.

Значение земельной реформы выходит далеко за рамки собственно земельного строя и землепользования, поскольку она находится в эпицентре всех событий по преобразованию социальной, экономической и политической жизни людей, государственного переустройства и формы правления в России, создания нового правопорядка.

Нормативные акты по преобразованию земельного строя в России занимают первое место в хронологическом списке пореформенного российского законодательства.