

От редакции

«Российский юридический журнал» в № 4 за 1997 г. опубликовал статью В. И. Ульянова «Правовые аспекты отношений края, области с входящими в их состав автономными округами». Редакция полагает, что затронутая в этой статье проблема взаимоотношений субъектов Российской Федерации, одни из которых входят в состав других, нуждается в пристальном внимании к себе и требует выявления различных мнений. Поэтому в настоящем номере мы продолжаем данную тему публикацией статьи Н. М. Добрынина, чья позиция по ряду вопросов отличается от точки зрения В. И. Ульянова.

Н. М. ДОБРЫНИН *

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

Правовое регулирование взаимоотношений края (области) с входящими в их состав автономными округами — одна из наиболее сложных проблем современного российского федерализма, о необходимости скорейшего разрешения которой говорил Президент РФ Б. Н. Ельцин в Послании Федеральному Собранию в 1997 г. Особенно остро она проявилась в Тюменской области — богатом в сырьевом отношении регионе России, на чьей территории расположены три субъек-

* Заместитель главы администрации Ханты-Мансийского автономного округа.

та федерации. И от того, насколько эффективно будут сняты накопившиеся в их отношениях противоречия, зависит эффективность разрешения правовых коллизий на всех «сложноустроенных» российских территориях. Предлагаем рассмотреть данную проблему на примере Тюменского региона.

1. Исторический аспект

Противоречия в отношениях области и входящих в ее состав Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов были заложены исторически. Достаточно сказать, что регион, где расположена Тюменская область, только в текущем столетии «перекраивался» в территориальном и административном плане около десяти раз. Причем национальные (ныне автономные) округа — Остяко-Вогульский (Ханты-Мансийский) и Ямальский (Ямало-Ненецкий) — были образованы 10 декабря 1930 г.¹, в то время как сама Тюменская область — только 14 августа 1944 г.² И 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 тыс. кв. км, или 8,4% территории РСФСР.

Сложившаяся в то время административно-командная система с ее жесткой централизацией власти напроць 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.

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, статус которых впоследствии был повышен до автономных. Придавая специальный статус территории (не народу, не населению!), государство пыталось хоть как-то оградить северян от негативных последствий своей промышленной

¹ СУ РСФСР. 1931. № 8. Ст. 98.

² Ведомости Верховного Совета СССР. 1944. № 43.

политики, что, впрочем, в тех условиях не принесло и не могло принести успеха.

Между тем создание национальных (автономных) округов стало предпосылкой для возникновения серьезных противоречий между областными и окружными органами власти. Дело в том, что в регионе практически все месторождения нефти находятся на территории Ханты-Мансийского, 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 демократизации общества, экономических реформ население автономных округов закономерно решило в полном объеме реализовать свои социально-экономические права, тогда как руководство области по-прежнему не могло представить себя иначе, как в роли всевластного хозяина территории.

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

Первый этап становления автономных округов пришелся на осень 1990 г., 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 РФ, 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 обра-

зования. 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. 72, 73 Конституции РСФСР 1978 г.). Однако Верховный Совет РСФСР оставил упомянутое решение без внимания.

Позже в ст. 83 и 84 Конституции РСФСР были внесены поправки, уточняющие, что автономный округ входит в состав РФ и может входить в край или область, а также закрепляющие за органами государственной власти и управления автономных округов право сношения с органами государственной власти и управления РФ³. Но и в этом случае не могло быть 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 считал 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 г. 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 РФ, 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 РФ.

³ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 29. Ст. 395.

Федеративный договор был подписан 31 марта 1992 г. областью и автономными округами раздельно, что еще раз подтвердило их **равноправность как субъектов федерации**. Более того, в обсуждаемом тогда проекте Конституции РФ (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.

Вместе с тем в Конституцию РФ, принятую всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., 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 Конституции вызвала больше вопросов, нежели дала 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 г. на территориях автономных округов не состоялось, что позволяет говорить о нелегитимности главы областной исполнительной власти.

Попытаемся раскрыть суть указанных противоречий.

2. Всегда ли противоречия неизбежны?

К сожалению, неопределенность в сфере правового регулирования взаимоотношений краев (областей) с входящими в их состав автономными округами заложена самой Конституцией. С одной стороны, ст. 5, относящаяся к Основам конституционного строя, признает равноправие всех субъектов РФ, а с другой — ч. 4 ст. 66, которая не должна противоречить Основам конституционного строя (а значит, и ст. 5), указывает на возможность вхождения автономных округов в состав края или области. Как справедливо подчеркивает

⁴ Проект Конституции Российской Федерации: Сб. материалов. М., 1992. С. 46.

Б. С. Крылов, «один равноправный не может быть частью другого столь же равноправного. Это противоречит всякой логике. Это бессмыслица»⁵. Однако заинтересованные группы получили необозримое поле для разного рода попыток истолковать Конституцию в выгодном для себя свете. Лишь относительно недавно, 14 июля 1997 г., Конституционный Суд России указал, что принцип равноправия субъектов РФ не исключает возможности вхождения автономного округа в состав края, области. Однако это не дает права краевым либо областным органам власти принимать нормативные правовые акты, ограничивающие конституционные права автономных округов.

В качестве примера приведем Устав Тюменской области, принятый областной Думой 15 июня 1995 г.

В Основном законе области под установленным Конституцией равноправием предлагается понимать 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 г. А гл. II Устава области не признается автономными округами в целом, ибо 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 РФ в определении об отложении дела о проверке конституционности ряда положений Устава Тюменской области от 17 июля 1996 г.⁶ отметил, что распространение юрисдикции органов государственной власти края (области) на территорию автоном-

⁵ Светлов В. Далеко ли видно со своей колокольни? (Беседа с профессором доктором юридических наук Крыловым Б. С.) // Рос. газ. 1997. 13 марта.

⁶ СЗ РФ. 1996. № 31. Ст. 3837.

ного округа возможно лишь на основе взаимного согласия и договоренностей. Именно договорному способу урегулирования разногласий отдает предпочтение Конституция, поскольку 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 принято несколько несогласованных общеобластных законов, а главное, подготовлены и приняты явно неконституционные федеральные нормативные правовые акты, 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 г. областной Думой Обращения к Президенту РФ, депутатам Государственной Думы и членам Совета Федерации Федерального Собрания РФ 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 названный документ и поставить свои подписи под ним. За два месяца удалось собрать чуть больше 88 тыс. подписей, однако в Ханты-Мансийском автономном округе Обращение подписали 44 человека, а в Ямало-Ненецком автономном округе — 20 человек.

Кроме того, очевидно стремление некоторых должностных лиц администрации Тюменской области и областной Думы дать слишком вольную интерпретацию Постановлению 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»⁷. Вопреки их твердому убеждению Конституционный Суд сформулировал важнейшие конституционные гарантии статуса автономных округов как равноправных субъектов Российской Федерации.

⁷ СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3581.

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, который предоставлен ему Конституцией РФ.

3. Органы государственной власти области не должны вторгаться в компетенцию автономного округа, 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 РФ, 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 мнения⁸.

Органы государственной власти автономных округов, полагаем, учли все требования Конституционного Суда. Прежде всего это касается обязанности принять все предусмотренные законодательством меры для реализации права населения автономных округов участвовать в выборах органов законодательной власти области.

14 декабря 1997 г. 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. Выскажем ряд соображений относительно путей такого урегулирования.

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

3. Противостояние должно остаться в прошлом

Главное условие прекращения противостояния в отношениях органов государственной власти области и автономных округов — всестороннее развитие договорного процесса, ибо 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 РФ «О выборах глав исполнительной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов» от 13 сентября 1996 г. № 1355⁹ и «О выборах главы исполнительной власти Тюменской области» от 15 октября 1996 г. № 1438¹⁰ — явное тому подтверждение.

В идеале процесс урегулирования разногласий должен идти в три этапа.

Первый этап — **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 ряда общеобластных программ, направ-

⁹ СЗ РФ. 1996. № 38. Ст. 4412.

¹⁰ Там же. 1996. № 43. Ст. 4880.

лять для этого необходимые финансовые ресурсы. Но здесь нужны четкое экономическое и правовое обоснование каждой программы и жесткий контроль за их исполнением.

Огромные возможности 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.

Осуществление экономической интеграции, безусловно, требует политико-правового взаимодействия равноправных субъектов федерации. Это и возрождение практики совместных заседаний представительных органов государственной власти, и регулярное проведение заседаний Советов Дум, и активная деятельность Советов губернаторов. Данные органы, образованные на паритетных началах, действующие исключительно на основе консенсуса, могли бы стать значительным объединяющим фактором для преодоления разногласий.

Возможна и передача отдельных полномочий автономных округов областным органам государственной власти. Но определить объем данных полномочий предстоит не областным властным структурам, не федеральным органам, действующим по инициативе областных, а самим равноправным участникам договорного процесса. Речь в основном идет о защите интересов региона в Федеральном Собрании и Правительстве РФ, что можно реализовать 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 с РФ полномасштабный договор, в котором закрепляются предметы совместного ведения 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) уже подписали подобные договоры.

Наконец, на третьем этапе должна формироваться **федеральная законодательная база**, регулирующая отношения между краем, областью и входящими в их состав автономными округами. Именно в том случае, если субъекты Российской Федерации сами на договорной основе урегулируют отношения друг с другом и федеральными органами, представляется возможным законодательно закрепить принятые ими «правила игры».

К указанным законодательным актам следует отнести федеральные законы об автономных округах, принимаемые 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 действительности 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. По названным ранее причинам данный документ состоит в основном из правовых норм, которые отсылают к положениям договора между органами государственной власти субъектов РФ, хотя в Тюменском регионе такой договор даже не разработан.

Тем не менее автономные округа не возражают против принятия этого закона, ибо в условиях практически полного 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) особый договор, конкретизирующий условия и порядок формирования органов государственной власти края (области).

Названный договор необходим хотя бы потому, что в Тюменской области сложилась парадоксальная ситуация: из 25 депутатов областной Думы второго созыва, **избранной согласно областному законодательству**, интересы городов и районов юга области представляют лишь 11 человек. В результате представители автономных округов имеют стойкое большинство, но львиная доля вопросов, рассматриваемых Думой (в частности, областной бюджет, льготное налогообложение и т. д.), распространяются только на территорию юга области. Депутаты-северяне не всегда компетентны

в этих вопросах, к тому же сотни тысяч избирателей, проживающих на юге, лишаются возможности даже посредством выборов реально влиять на политику представительного органа.

Думается, 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 помогут устранить противоречия между субъектами федерации. А это значит, что 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 РФ не закончится никогда.