КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФЕДЕРАЛИЗМА

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ДЕЛАМ ФЕДЕРАЦИИ И РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ
Виктор Иванович Гришин

На парламентских слушаниях, проведенных в апреле 2004 года по инициативе Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике, участниками заинтересованно обсуждалась одна из важнейших конституционно-правовых проблем российского федерализма, которая, возможно, на ближайшие десятилетия определит правовой, геополитический и социально-экономический вектор развития федеративных отношений в нашей стране. Речь идет о практической реализации положений Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации».

У членов нашего комитета эта проблема вызывает свой, особый интерес еще и потому, что именно в недрах нашего комитета в период 1998–2000 годов зарождалась и совершенствовалась концепция вышеназванного законопроекта. Судьба законопроекта была непростой. Прежде чем в декабре 2001 года он был подписан Президентом Российской Федерации, закон отклонялся Советом Федерации, кропотливая работа по совершенствованию его правовых норм велась в рамках двухсторонней согласительной комиссии. Помнится, одним из принципиальных разногласий был вопрос: каким образом в составе Российской Федерации может образовываться новый субъект? Некоторые депутаты Государственной Думы (в первую очередь представители фракции СПС) были ярыми сторонниками того, чтобы новые субъекты Российской Федерации могли образовываться как в результате объединения, так и в результате разделения («дробления») ныне существующих субъектов Федерации. Пришлось приложить немало усилий, чтобы убедить наших оппонентов в политической и экономической нецелесообразности «дробления» и без того большого количества субъектов Российской Федерации. И сегодня, когда вышеназванный закон начал воплощаться в реальную жизнь в конкретном регионе, мы еще раз убеждаемся в правильности нашей позиции. Речь идет о принятом в марте 2004 года Федеральном конституционном законе «Об образовании

в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа».

Однако и по сей день в научных кругах и в средствах массовой информации продолжаются жаркие теоретические споры о путях совершенствования федеративных отношений, оптимизации административно-территориального устройства России. Вариантов, прогнозов и различных предложений великое множество. Одни авторы предлагают чуть ли не вполовину сократить количество субъектов Российской Федерации. У других – совершенно противоположная точка зрения. Так, например, некоторые оппоненты считают, что имеющиеся 89 субъектов ни в коем случае не подлежат сокращению. Наоборот, по их мнению, следует принять меры по восстановлению существовавших ранее в СССР областей (Балашовская, Великолукская и т.д.) и созданию новых областей на европейской части России (Котласская, Череповецкая, Ржевская), а впоследствии – и на азиатской. В обоснование своей позиции они ссылаются на исторический опыт СССР. С их точки зрения, когда существует небольшое количество крупных административно-территориальных единиц, то при современном разграничении прав и полномочий между федеральным центром и регионами руководители субъектов Федерации приобретают настолько большой политический вес, что это может угрожать устойчивости и территориальной целостности государства. Видимо, поэтому, предполагают авторы этой концепции, ощутив такую угрозу, руководство СССР отказалось в свое время от идеи укрупнения административно-территориального устройства страны, осуществлявшегося в 1920-е годы. Если в 1930 году в РСФСР насчитывалось 14 административно-территориальных единиц областного масштаба, то в 1941 году их стало уже 57, и разукрупнение из-за сложной внешней обстановки в мире в дальнейшем продолжилось. Существует множество других версий и прогнозов.

И все же возникает далеко не праздный вопрос: как относиться к этим многочисленным предложениям, подчас диаметрально противоположного характера? Представляется, что подходить к этому вопросу формально-механически (укрупнить – объединив или сократить – разъединив) нельзя. По нашему мнению, в основе образования новых субъектов должна быть прежде всего финансово-экономическая составная, которая определяла бы реальные перспективы ускорения социально-экономического развития объединяющихся субъектов и в конечном итоге повышения уровня жизни населения, проживающего на данной территории. Так что этот важный вопрос, что называется, должен «созреть». А в конкретном рассматриваемом случае – в Пермской области и Коми-Пермяцком автономном округе – он, очевидно, созрел. Отсюда и появился «именной» федеральный конституционный закон об образовании Пермского края.

У «первопроходцев» по пути объединения есть и последователи. Сегодня в рамках согласительных процедур на различных стадиях развития происходят договорно-интеграционные процессы в Иркутской области и Усть-Ордынском Бурятском автономном округе, Тюменской области и Ямало-Ненецком автономном округе. Намечаются тенденции к сближению между Красноярским краем, Таймыром и Эвенкией. То есть идет серьезная работа по поиску наиболее оптимальных вариантов, достижению компромиссных решений различных точек зрения на процессы объединения субъектов Федерации.

Правда, случаются и, прямо скажем, достаточно курьезные ситуации. Например, в Республике Алтай в феврале этого года была зарегистрирована инициативная группа по проведению референдума с весьма «оригинальным» вопросом. Гражданам республики предлагалось ответить на вопрос: «Согласны ли Вы объединиться с Алтайским краем с сохранением полного финансирования социальной сферы из федерального бюджета?» Кто же из них будет возражать против такой постановки вопроса! Но ведь в реальной жизни это неосуществимо, более того – противоречит действующему бюджетному законодательству.

Есть и другие примеры, когда некоторые субъекты Федерации в качестве условия своего согласия на объединение чуть ли не в ультимативной форме предъявляют федеральному центру требования о строительстве на их территории за счет средств из федерального бюджета объектов социальной инфраструктуры – больниц, школ, детских садов и т.д. Ну уж это совсем никуда не годится!

Кстати, в этом контексте необходимо отметить еще один немаловажный фактор. В прошлом году Государственной Думой принят Федеральный закон «О внесении изменений и дополне-

ний в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Главное новшество в нем – разграничение полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации между федеральным центром и регионами.

Сегодня на основе этого закона более четко распределяются полномочия между уровнями власти по предметам совместного ведения, формируются соответствующие бюджеты, распределяется собственность. При этом повышается ответственность органов власти за социально-экономическое развитие территорий.

Вместе с тем мы сегодня отчетливо понимаем, что определять «правила игры» для огромной страны, состоящей из 89 субъектов Федерации, имеющих 6 различных видов своего статуса, более чем в 300 раз отличающихся между собой по территории и численности населения, более чем в 30 раз – по производству ВВП на душу населения, – очень непросто, если не сказать, невозможно.

И, может быть, в том числе поэтому многие наши законы не исполняются или исполняются не так, как хотелось бы. На мой взгляд, подошло время критического осмысления предыдущего административно-территориального устройства страны, определения на этой основе путей его последующего совершенствования. Принятый федеральный конституционный закон об образовании Пермского края очень важен в силу того, что может явиться «модельным» для будущих объединяющихся субъектов Федерации.

И тем не менее образование одного нового субъекта – это всего лишь решение частной, тактической задачи. Но, учитывая аналогичные пожелания других субъектов Российской Федерации, возникают *проблемы стратегического характера.* Давайте зададим себе вопрос: существует ли в нашей стране целостная стратегическая программа, глубоко продуманная и экономически просчитанная концепция совершенствования федеративных отношений и административно-территориального устройства России? К сожалению, ответ вполне очевиден: нет. Тогда на какой научной базе мы начали укрупнение субъектов через их объединение? Ведь это же не самоцель.

Представляется, что к обозначенной проблеме надо подходить комплексно. Объединением субъектов Федерации мы должны прежде всего укрепить государственную целостность страны с учетом ее геополитических интересов, создать «равностатусные», экономически самодостаточные субъекты Федерации. Определиться с их оптимальным количеством. В конце концов определиться с наименованием субъектов Федерации: что это область, край или губерния. Кажется, простой вопрос, но ведь прав Жириновский, когда говорит, что у нас и президенты, и губернаторы, и главы, и мэры, и даже государственные думы в отдельных областях – трудно определиться с их статусом. Представляется, что только единая, иерархически выстроенная вертикаль власти способна обеспечить четкое определение функций и полномочий органов государственной власти на всех уровнях.

Следующая серьезная, я бы сказал, проблема геополитического плана. Учитывая возможное развитие тенденции к объединению субъектов Российской Федерации, было бы целесообразно определить пределы укрупнения субъектов Федерации. Создание десяти-двенадцати субъектов, как неоднократно предлагалось в литературе, или семи – по числу федеральных округов – не выглядит оптимальным, а тем более «безобидным» вариантом. Возможный сепаратизм семи крупных, экономически самодостаточных субъектов Федерации, которые еще и совпадают с границами военных округов, может стать практически непреодолимой проблемой для федерального центра. Не следует забывать и о внешнеполитических факторах. В частности, о притязаниях отдельных государств на части территории России и различных сценариях геополитических проектов. Случайно или не случайно, но в средствах массовой информации в последнее время муссируются положения некого, якобы существующего, секретного доклада ЦРУ, прогнозирующего распад России на несколько самостоятельных, независимых государств. Создание крупных и самодостаточных республик-государств может дать сепаратистским силам внутри России прекрасную возможность выступить в качестве серьезного субъекта международных отношений. Скоропалительное признание бывших союзных республик СССР в качестве независимых государств со стороны заинтересованных в расширении своего влияния иностранных держав должно послужить основанием к самому серьезному рассмотрению федеральной властью возможности аналогичного сценария по отношению к крупным самодостаточным субъектам Российской Федерации.

Исходя из всего выше изложенного, на мой взгляд, в ближайшей перспективе необходима разработка целостной концепции (программы) совершенствования федеративных отношений и административно-территориального устройства России. Принятие решения об объединении (укрупнении) субъектов Федерации, имеющего стратегические последствия для России в целом, можно считать научно обоснованным только в том случае, если оно будет содержать, помимо политической воли, прогнозируемый геополитический фактор, программу долгосрочного социально-экономического развития новых региональных образований. В качестве примера научно подготовленного подхода к примерно аналогичной проблеме можно привести процессы расширения Европейского союза, когда будущим участникам ЕС заблаговременно известны все социально-экономические условия и критерии объединения.

Для решения обозначенной стратегической задачи по укрупнению регионов необходима выработка системы критериев, позволяющих определять целесообразность объединения субъектов Федерации. В них должны учитываться и социально-экономические показатели, проблемы военного строительства, обороны и государственной безопасности, геополитические, исторические, национально-этнические аспекты и т.д.

Мы в комитете видим в этой комплексной программе и свою скромную роль. Речь идет о разработке и принятии ряда важнейших нормативных правовых актов. Среди них можно назвать федеральный конституционный закон о конституционно-правовом статусе субъекта Российской Федерации и порядке его изменения, федеральный закон об административных границах субъектов Российской Федерации и порядке их изменения и некоторые другие.

Представляется, что укрупнение субъектов Федерации неизбежно вызовет ломку структуры федеративного устройства, реформу государственности и, вполне вероятно, приведет к необходимости проведения конституционной реформы. Именно поэтому и важен документ, в котором эти процессы совершенствования административно-территориального устройства страны были бы определены с учетом всех факторов, влияющих на этот процесс. Представляется, что для создания этого документа необходимо формирование какого-то организационно-структурного подразделения. Может быть, даже на уровне Администрации Президента России.

В заключение считал бы необходимым еще раз подчеркнуть, что процесс объединения субъектов Российской Федерации не так прост и очевиден, а следовательно, форсировать данный процесс – значит сознательно идти на возможные стратегические ошибки. Без тщательно подготовленной научной платформы негативные последствия объединения могут перевесить позитивные.