

Юлия МАТАФОНОВА

ОБРАЗОВАНИЕ ЗАБАЙКАЛЬСКОГО КРАЯ КАК СПОСОБ ПОВЫШЕНИЯ ФЕДЕРАТИВНОЙ УСТОЙЧИВОСТИ

В статье рассматриваются вопросы оптимизации политико-территориального устройства современного федеративного государства через объединение сложносоставных субъектов. Обозначена проблема управляемости и федеративной устойчивости РФ.

The article is devoted to optimization of the political and territorial structure of the modern federal state through union of compound subjects. The problem of controllability and federal sustainability of Russian Federation is described.

Ключевые слова:

федеративное государство, федеративная устойчивость, политика укрупнения, субъект РФ; federal state, federal sustainability, enlargement policy, subjects of the Russian Federation.

Вопросы оптимизации федеративного устройства являются актуальными для многих современных государств не только федеративного, но и унитарного политико-территориального устройства. В условиях усложняющихся политических отношений и демократизации ни одно сверхцентрализованное государство не способно осуществлять всю полноту необходимых функций только при помощи своих представителей. В современных государствах с унитарным типом политико-территориальной организации для оптимизации управления используется деволюция — передача полномочий от вышестоящего органа к нижестоящему, определяющая максимальный предел децентрализации, до которого унитарное государство может пойти, не превращаясь в федерацию. Вариантов деволюции может быть бесчисленное множество — от ограниченного самоуправления до весьма широких прав автономии. Примерами деволюции могут служить политическая практика Великобритании, заключающаяся в передаче Шотландии и Уэльсу значительных полномочий в сфере исполнительной власти при сохранении в компетенции центра внешней, оборонной и финансовой политики; тенденции «федерализации» в Испании и Франции¹.

Современные федеративные государства также не представляют собой застывшую институциональную форму. Структурное преимущество федерации заключается в адаптивности, способности быстро и гибко реагировать на новые внутренние и внешние вызовы. Современное федеративное государство балансирует между центристскими и центробежными тенденциями, между интегративно-унификационным началом и укреплением самостоятельности и разнообразия субъектов.

Управляемость РФ как федеративного государства напрямую зависит от качественных и количественных характеристик входящих в нее субъектов. В состав РФ до начала политики укрупнения входило 89 субъектов: 21 республика, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения, 1 автономная область и 10 автономных округов. В результате объединительных процессов число субъектов РФ сократилось до 83, произошла ликвидация сложносоставных субъектов, что способствовало оптимизации управления федеративным государством и росту федеративной устойчивости его субъектов.

МАТАФОНОВА

Юлия

Анатольевна —
к.полит.н., доцент;
доцент кафедры
государственного,
муниципального
управления и
политики ЗабГУ,
г. Чита
mega-yulya@mail.ru

¹ Нисневич Ю.А. Государство XXI века: тенденции и проблемы развития : монография. — М. : КНОРУС, 2012, с. 38.

Субъекты конституируют федерацию и обладают определенным конституционно-правовым статусом, который и отражает его суверенную государственность. Федеративная устойчивость может быть рассмотрена как политическая категория, характеризующая принципы взаимоотношений между федеративным центром и субъектом федерации.

Федеративная устойчивость субъекта федерации обусловлена рядом факторов. Ее параметры разнообразны и зависят от исторических, географических, национально-культурных, геополитических и других особенностей.

В системе современных политико-социальных процессов факторы, воздействующие на федеративную устойчивость субъекта РФ, можно дифференцировать на укрепляющие и подрывающие ее основы. К первой группе исследователи традиционно относят рационально выстроенную политику федеративного центра по отношению к субъектам¹. К факторам, подрывающим федеративную устойчивость, относят социально-политические явления, нарушающие установленный порядок разработки и принятия политических решений, проявляющиеся как на уровне федерации, так и на уровне ее субъектов. Примером такого явления может служить коррупция. О.В. Лобцова указывает, что «в центрах сосредоточения наиболее влиятельных властных институтов (как правило, столицах государств и субъектов федерации) сложившаяся коррупционная политическая сеть становится столь труднопреодолимой, что превращается в нечто совершенно естественное и привычное, извращая тем самым не только основы государственности, но и психологию отношений, формирующихся между управляющими и управляемыми»².

Отсутствие потенциальной конфликтности нормативной базы федеративных отношений и последовательная, рационально выстроенная политика федеративного центра на основе оптимального сочетания централизации и децентрализации являются определяющими факторами, стабилизирующими политико-

территориальное устройство федеративного государства.

До начала объединительной политики особенностью территориального устройства Читинской обл. являлось включение в состав ее территории Агинского Бурятского автономного округа (АБАО), что породило некоторую правовую неопределенность и проблемность (парадоксальность) выстраивания федеративных отношений. С одной стороны, взаимоотношения между Читинской обл. и АБАО квалифицировались как политические отношения равноправных субъектов федеративного государства, т.к. Устав области³ провозглашал их выстраивание с учетом взаимных интересов на договорной основе в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и принятыми обязательствами.

С другой стороны, в соответствии со ст. 102 Конституции РФ соглашение между субъектами федерации об изменении их границ подлежит утверждению Советом Федерации⁴. В то же время договор между органами государственной власти Читинской обл. и АБАО был утвержден лишь Читинской областной думой⁵, что указывало на иерархичность политических отношений и позволяло характеризовать их не только как федеративные, но и как внутрисубъектные.

Согласно Уставу Читинской области законы области в части полномочий, переданных области АБАО, являлись обязательными для исполнения на территории АБАО. Соответственно, политические отношения между Читинской обл. и АБАО определялись как отношения органов государственной власти субъекта РФ и входящей в его состав административно-территориальной единицы.

Возникал ряд закономерных вопросов: может ли в принципе один из равноправных субъектов федерации входить в состав другого? Если он полностью сам реализует свои права, то каков смысл вхожде-

³ Устав – Основной закон Читинской области. В редакции Закона Читинской области от 30.05.2001 № 300-ЗЧО, ст. 116, ч. 2.

⁴ Конституция Российской Федерации. – М. : Юридическая литература, 1993, ст. 102.

⁵ Закон Читинской области от 21.06.2006 № 807-ЗЧО «Об утверждении заключения Договора между органами государственной власти Читинской области и органами государственной власти Агинского Бурятского автономного округа» // Забайкальский рабочий, 2006 г., № 128, 3 июля.

¹ Бейдина Т.Е. Эффективность государственной региональной политики и способы ее повышения // Вестник БГУ, 2012, № 6.

² Лобцова О.В., Секисов А.Г. Коррупция как социально-политическое явление // Вестник ЧитГУ, 2011, № 12(79), с. 66.

ния? Если часть прав передается другому субъекту, то, строго говоря, равноправия уже нет.

В 2006 г. был инициирован объединительный процесс Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа.

В соответствии с приоритетными направлениями деятельности федеральных и региональных властей по образованию Забайкальского края можно выделить следующие этапы в объединительном процессе.

1. Предварительный (конец 2003 – апрель 2006 г.) – активизация процесса политической управляемости субъектов РФ, в т.ч. и в связи с оформлением правовой базы процесса укрупнения. Постепенный переход проблемы укрупнения субъектов РФ из плоскости научных и политических дискуссий в плоскость политической практики.

2. Организационный (5 апреля 2006 – середина января 2007 г.), в течение которого на всех уровнях была сформирована сеть по проведению референдума, шла подготовка к печати информационных материалов, разработка концепции информационной разъяснительной работы. В регионе создана двусторонняя рабочая группа для изучения опыта других регионов и организации подготовки к проведению референдума.

В июне–июле 2006 г. состоялись заседания двусторонней рабочей группы по объединению Читинской обл. и АБАО, в которых принимали участие руководители исполнительных и законодательных органов власти области и округа, экономисты и финансисты. В качестве основных направлений по дальнейшей подготовке объединения главы субъектов установили:

1) подготовку документов, необходимых для организации референдума;

2) определение концепции объединения;

3) начало агитационной работы с населением области и округа;

4) согласование даты проведения референдума, формулировки вопроса, который будет выноситься на референдум, и названия нового субъекта РФ.

Основной задачей дальнейшей организационной работы была признана подготовка совместного обращения в Администрацию Президента РФ за поддержкой предложенных инициатив. В

июле регион посетил полномочный представитель Президента России в Сибирском федеральном округе А. Квашнин, одобрявший как саму идею объединения, так и подготовительные работы по проведению референдума.

6 октября 2006 г. на внеочередном заседании Читинской областной думы единогласным решением депутатов принят проект обращения к президенту Владимиру Путину по поводу образования нового субъекта РФ в результате объединения Читинской обл. и АБАО. В обращении был сформулирован вопрос, предлагаемый к вынесению на референдум: «Согласны ли Вы, чтобы Читинская область и Агинский Бурятский автономный округ объединились в новый субъект Российской Федерации – Забайкальский край, в составе которого Агинский Бурятский автономный округ будет являться административно-территориальной единицей с особым статусом, определяемым уставом края в соответствии с законодательством Российской Федерации?» Однако дата проведения референдума была определена только после положительного ответа президента РФ. 15 декабря 2006 г. областная и окружная думы приняли постановления о назначении даты референдума на 11 марта 2007 г. и «Об обращении к жителям Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа».

27 декабря 2006 г. Избирательная комиссия Читинской области зарегистрировала группу участников референдума Читинской обл., образованную по инициативе губернатора, в которую вошли 28 чел., в т.ч. представители исполнительной и законодательной власти, творческой интеллигенции, традиционных конфессий, научных кругов и диаспор Читы.

3. Агитационно-разъяснительный (середина января 2007 г. – 11 марта 2007 г.), включивший два основных направления деятельности: непосредственно агитационную кампанию, направленную на разъяснение населению аргументов в пользу объединения, и аналитическую работу, включающую изучение общественного мнения по поводу объединения. По словам вице-губернатора Читинской обл. В.П. Буянова, проведенные социологические замеры свидетельствовали о постепенной поляризации гражданско-политических позиций забайкальцев.

Если в конце августа — начале сентября 2006 г. около 11% населения региона были против объединения, то в начале февраля это число выросло до 18%. Вместе с тем увеличилось и число сторонников — с 40% в августе 2006 г. до 49–50% в феврале. На этом этапе продолжилась агитационная работа в региональных СМИ. 25 января 2007 г. в Читинской обл. с рабочим визитом побывал полномочный представитель Президента РФ в СФО А. Квашнин.

К разъяснительной работе была привлечена созданная при Читинской областной думе Общественная молодежная палата и студенческая молодежь города.

Столь активная агитационная деятельность обеспечила превышение порога необходимой явки. По данным областной администрации, на 14.00 явка избирателей на читинском референдуме по объединению с АБАО составила 55,36%, в Тунгиро-Олекминском районе на участки к этому времени пришли 85,29% избирателей.

По итогам голосования в информационный центр избирательной комиссии Читинской области поступила информация о 42,89% бюллетеней, внесенных в протоколы отчитавшихся участковых избирательных комиссий по проведению референдума об объединении региона с АБАО. Из них 227 570 избирателей, или 90,83%, подали свои голоса за объединение; 21 112 избирателей, или 8,43%, высказались против объединения; зафиксирован 1 871 недействительный бюллетень.

Объединение Читинской обл. и АБАО стало закономерным политическим процессом, способствующим упорядочению федеративных отношений и повышению федеративной устойчивости субъекта РФ. Наличие сложносоставных субъектов в РФ — фактор, дестабилизирующий устойчивость федеративной системы. Практика их ликвидации, в т.ч. и путем образования Забайкальского края, способствует сглаживанию проблем управляемости региона и сохранению государственной целостности.

Политика ликвидации сложносоставных субъектов РФ соответствует традициям российского государственного управления и традиционному российскому политическому сознанию, основанному на системе сильной власти. Российские исследователи склонны отождествлять практику укрупнения субъектов РФ с политикой централизма, или реконсти-

туционализации, и с перераспределением полномочий в системе «центр — регионы». Зарубежные авторы акцентируют внимание на выстраивании федерализма с российским лицом. Ф. Хэнсон характеризует намерения В.В. Путина по усилению контроля центра над субнациональными правительствами как построение федерации с российским лицом, то есть с сильными элементами контроля со стороны центра¹.

Рассмотренные этапы образования Забайкальского края показывают специфику правосубъектных отношений в рамках российской федеративной системы. Субъект РФ обладает правом участия в изменении собственного конституционного статуса. Однако поэтапный процесс образования Забайкальского края позволяет характеризовать его как относительное, или потенциальное. Оно может быть реализовано только в конкретном правоотношении при наличии юридического факта, в качестве которого де-юре может выступать совместное обращение органов государственной власти Читинской обл. и органов государственной власти АБАО к президенту РФ. Де-факто образование нового субъекта РФ в результате объединения Читинской обл. и АБАО с наименованием «Забайкальский край» инициировано федеральным центром в рамках политики укрупнения субъектов РФ, выстраивания вертикали власти, построения эффективной федерации и укрепления федеративной устойчивости.

Тем не менее особенностью российского федеративного устройства таковы, что федеративная устойчивость не может быть обеспечена путем простого сокращения числа субъектов и унификации их прав.

В данном случае ликвидацию сложносоставного субъекта РФ нельзя рассматривать как простое поглощение традиционного национально-территориального образования административно-территориальным. По сравнению с другими автономными округами, потерявшими статус субъекта РФ, АБАО прошел путь трансформации в национально-территориальную единицу в составе сформированного субъекта РФ, добившись существенных преимуществ и особого статуса.

¹ Хэнсон Ф. Федерализм с российским лицом: региональное неравенство, административные функции и региональные бюджеты в России // Сравнительное конституционное обозрение, 2005, № 2 (51), 2005, с. 115.