

Какой

быть

Федерации

Как уже сообщалось в "Парламентской газете", в Казани состоялась Европейская конференция "Конституционный статус регионов в Российской Федерации и других европейских странах - роль региональных законодательных органов в усилении "единства в многообразии". Конференция была организована Конгрессом местных и региональных властей Европы (КМРВЕ) Совета Европы в сотрудничестве с Государственным советом Республики Татарстан.

В работе конференции приняли участие представители Администрации Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, региональные выборные лица из ряда европейских стран, а также международные эксперты по вопросам статуса регионов с законодательными полномочиями и представители гражданского общества. Всего свыше 120 участников из 13 стран.

Приветствуя участников конференции, президент Республики Татарстан Минтимер Шаймиев особо отметил, что за последние годы Россия сделала огромный шаг в развитии федерализма и демократии, обеспечении свобод и прав народов. Но предстоит, сказал он, сделать еще больше. И опыт европейских стран может помочь России избежать многих ошибок на этом пути, на пути становления подлинного федерализма. На взгляд Шаймиева, федерализм - это не просто форма государственного устройства. Это прежде всего особое мировоззрение, главной чертой которого является умение ценить уникальность и разнообразие народов и культур. Это признание неотчуждаемого права людей, народов, наций и регионов выражать и отстаивать собственные интересы. Это поиск баланса, гармоничного сочетания интеграции и самостоятельности.

По сути, федерализм, по мнению президента Татарстана, выполняет функцию территориального каркаса демократии. Нет другого способа, считает он, защитить права народов, кроме как учитывать интересы национально-территориальных образований. И добиться этого можно, придерживаясь принципа разграничения полномочий между разными уровнями власти и установления договорных отношений между Центром и отдельными субъектами Федерации. В столь многообразной стране по этническому, экономическому, климатическому признакам, как Россия, подчеркнул Шаймиев, невозможно и не нужно все учитывать в федеральном законодательстве. Поэтому процесс заключения договоров с Центром, который начался с Татарстана в 1994 году, имеет право на жизнь.

В этой связи на конференции подробно обсуждались вопросы соотношения полномочий федерального Центра и регионов, распределения ресурсов между ними, а также статус республик в Российской Федерации. Заместитель руководителя Администрации Президента России, председатель Комиссии при Президенте РФ по разграничению полномочий между различными уровнями государственной власти Дмитрий Козак убежден в том, что ключевой вопрос федеративных отношений во всех странах с федеративным устройством - это соотношение полномочий федерального Центра и регионов и распределение ресурсов, прежде всего финансовых, между ними. Он предложил разделить, как это и предусматривается в Федеральном законе "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", все полномочия региональных властей, условно говоря, на собственные и делегированные.

Собственные полномочия - это те полномочия, которыми во всей полноте наделены органы государственной власти субъектов Федерации. То есть они осуществляют законодательное регулирование соответствующих сфер общественных отношений, определяют содержание функции публичной власти, а также объемы материальных и финансовых ресурсов, которые необходимы для обеспечения реализации этих функций. Естественно, они, эти функции, должны реализовываться за счет бюджетов субъектов Российской Федерации.

Что же касается делегированных полномочий, то это полномочия, которые детально регламентируются законодательно на федеральном уровне, а их исполнение осуществляется органами государственной власти Российской Федерации. Проблема в том, подчеркнул Козак, что сегодня практически все полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации являются делегированными. То есть они детально прописаны в федеральных законах. Определено в них и содержание функций органов государственной власти субъектов Российской Федерации. А реализация этих функций осуществляется за счет собственных бюджетов субъектов Федерации. Причем осуществляется самостоятельно, без вмешательства Центра. Здесь реально существует бюджетный федерализм. На объем расходов из этих бюджетов сегодня Центр не имеет возможности влиять, да и не имеет права на это, что абсолютно справедливо. Это ключевое противоречие нашего российского федерализма, сказал Козак, которое наносит огромный ущерб федеративным отношениям. Недопустимо, когда решение о публичных функциях власти принимает один уровень, а исполняет другой, и исполняет за счет собственных средств.

Поэтому в рамках федеративной реформы было принято решение о том, чтобы честно установить собственные полномочия субъекту Российской Федерации по так называемым предметам совместного ведения. Закрепить за ними те функции, которые нужно и можно децентрализовать, где допустимо разнообразие законодательного регулирования, если хотите, соревновательность субъектов Федерации между собой, своего рода конкуренция в оказании публичных услуг. Именно эти функции предложено передать субъектам Федерации в качестве собственных, установить, что только они финансируются за счет собственных бюджетов субъектов Федерации. Тем самым защищаются бюджеты субъектов Федерации от необоснованного вмешательства Центра.

Не обошли своим вниманием Дмитрий Козак, председатель Госсовета Республики Татарстан Фарид Мухаметшин, вице-президент КМРВЕ Анатолий Салтыков и другие выступавшие вопрос о договорном разграничении полномочий. Подчеркивалось, что установление договорных отношений происходило путем изъятия из федеральных законов публичных функций региональных властей. И эти изъятия осуществлялись двумя высшими должностными лицами Российской Федерации и субъекта Российской Федерации. То есть исключение из закона осуществлялось подзаконными актами. И были постоянные дискуссии, что важнее - федеральный закон или договор.

Чтобы это не происходило, федеральным законом предусмотрена четкая процедура заключения договоров, определено его место в правовой системе.

Согласно закону договор, если он заключается между Центром и субъектом Федерации, приобретает силу специального федерального закона. Тем самым снимается юридический казус,

когда договор противоречил федеральному закону. Договоры заключаются в тех случаях, когда географическое положение, исторический путь, который прошел субъект Российской Федерации, предопределяет необходимость предоставления каких-то дополнительных функций, дополнительной степени свободы органам государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом не допускается передача договором полномочий отдельным регионам, если они, эти полномочия, могут быть переданы федеральным законом всем субъектам Российской Федерации.

Выступавшие на конференции эксперт Совета Европы Мишель Лесаж, председатель Госсовета Республики Башкортостан Константин Толкачев, председатель Госсовета Удмуртской Республики Игорь Семенов и другие отмечали, что развитие федерализма в России во многом будет зависеть от того, как заработает новый федеральный закон об общих принципах организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации, который является базовым, ключевым, в регулировании федеративных отношений в нашей стране. И главным образом потому, что он не на словах, а на деле ограничивает власть Центра. Но для этого необходимо принять новые бюджетное и налоговое законодательства, которое было бы адекватно новому принципу правового регулирования федеративных отношений. Надо поменять и много федеральных законов, которые сегодня противоречат этой новой конструкции. А для этого нужна дружная совместная конструктивная работа и с субъектами Российской Федерации, и с федеральными органами государственной власти.

Центр и регионы - эта тема, пожалуй, доминировала на конференции. Особенно в выступлениях россиян. Ну а что касается председателя Комитета Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике Александра Казакова, то ему, что называется, сам Бог велел посвятить этой теме свое выступление. Он говорил настолько, если так можно выразиться, жестко и в то же время конструктивно, что подуставшие было участники конференции получили новый заряд энергии и дискуссия разгорелась с еще большей силой.

О чем говорил Александр Иванович? О том, что за последнее время усилилось вмешательство Центра в деле регионов. Подтверждение тому, на его взгляд, - реформирование верхней палаты российского парламента, когда руководители субъектов Федерации были "возвращены" в свои регионы и реально отрезаны от возможности реального участия формирования тех или иных важных законодательных и политических решений на федеральном уровне. Создание федеральных округов тоже существенно сместило акцент в сторону федеральной власти. Центр получил право смещать и освобождать всенародно избранных губернаторов. А уж если говорить о характере межбюджетных отношений, то они, по мнению председателя комитета, вообще не выдерживают критики.

Так, если три года назад соотношения и требования Бюджетного кодекса о равномерном распределении налогов соблюдались неукоснительно, то на сегодняшний день эти пропорции существенно смещены и на сегодняшний день составляют примерно 63 на 37 процентов.

Вывод: у нас в стране складывается унитарный федерализм. Более того, есть силы, которые тянут Россию к унитаризму. Но концентрация все больших полномочий на федеральном уровне не отвечает интересам Российской Федерации. Если мы не хотим завести страну в очередной

исторический тупик, то другой альтернативы, кроме как развитие федеративных отношений, перед РФ не существует. Невозможно управлять страной по единому для всех территорий и народов шаблону.

Такой категорический вывод не у всех присутствующих вызвал понимание. Напротив, многие из ораторов были согласны с заместителем руководителя Администрации Президента Дмитрием Козаком о том, что те реформы федеративных отношений и местного самоуправления в Российской Федерации, которые проводятся сегодня в стране по инициативе Президента РФ Владимира Путина, обусловлены именно осознанием того, что только развитие региональной демократии позволит расширить возможности граждан в управлении государством, приблизить публичные услуги, оказываемые государством гражданам, поможет обществу лучше контролировать деятельность публичной власти. А следовательно, сохранить устойчивость политической системе, образованной на демократических принципах.

Разумеется, укрепление федерализма в нашей стране, как было справедливо подчеркнуто в приветствии Председателя Совета Федерации Сергея Миронова, которое огласил на конференции заместитель председателя верхней палаты Александр Торшин, требует его глубокого осмысления с учетом богатого опыта европейских стран. И этот опыт был широко представлен в выступлениях зарубежных участников конференции, в частности президента палаты регионов КМРВЕ Джованни Ди Стази, заместителя Секретаря Европейской комиссии по демократии посредством закона ("Венецианская комиссия") Томаса Маркерта и других участников.

В газетном материале трудно рассказать о всех моделях, которые ныне существуют. Ясно одно: нет одной общей модели федерального устройства. В Европе существует большое разнообразие моделей и форм регионального самоуправления, включающих асимметрию внутри отдельных государств, что связано с различными конституционными традициями государств-членов и социально-экономическими, этническими, культурными, историческими, географическими и демографическими условиями, существующими в каждом государстве. Как подчеркивалось на конференции, Европа должна жить в условиях разнообразия: децентрализация, регионализация, федеральная структура - это различные шаги на одном и том же пути одного и того же процесса. И основная задача и цель при этом - сближение граждан. И политическая, и административная структуры обязаны действовать во имя укрепления демократии, уважения культурных и этнических ценностей народов.

В принятой на конференции заключительной декларации отмечается, что конституционный статус регионов в Европе должен отвечать основным нормам демократии и международного права и соответствовать общим принципам регионального самоуправления, в соответствии с которыми должны быть признаны регионы, обладающие правовыми полномочиями и реальной возможностью регулировать и управлять, в рамках Конституции и законодательства, под свою собственную ответственность и в интересах проживающего там населения.

Виктор Чурилов, Игорь Устьякин, Диана Ахметзянова. Казань.

"Парламентская газета", 15 июля 2003 г.

