

# ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА И СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ ДОЛЖЕН ОПРЕДЕЛЯТЬ ЗАКОН



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РФ  
ПО ДЕЛАМ ФЕДЕРАЦИИ И РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ  
Леонид Андреевич Иванченко

Проблема разграничения предметов ведения и полномочий между Центром и субъектами Федерации в силу ее политической остроты и правовой неурегулированности была и остается доминирующей в области федеративных отношений и региональной политики.

Попытки разрешить эту проблему путем политики уступок в отношении «парада суверенитетов» республик и заключения договоров с субъектами Федерации, предпринятые в начале 90-х годов, несколько притупили на определенном этапе ее остроту, но исказили подлинную сущность федеративных отношений.

## Договорный процесс и равноправие субъектов Федерации

Достаточно вспомнить, что еще в период принятия новой российской Конституции существовала определенная напряженность в отношениях между Центром и такими субъектами Федерации, как республики. Из-за того, что в Татарстане за Конституцию проголосовало менее трети населения, Б. Ельцин пошел на введение практики договорных отношений. Суть ее сводилась к тому, чтобы перераспределить полномочия субъектов Федерации и предметы ведения, закрепленные Конституцией. Напомню, Основной Закон предусматривает три уровня компетенций: предметы ведения, находящиеся в исключительной компетенции Центра, – федеральный уровень; предметы ведения субъектов Федерации и, наконец, предметы совместного ведения – то, что должно решаться и на федеральном уровне, и на уровне субъектов Фе-

дерации. Когда начали подписывать первые договоры и соглашения между структурами федеральных органов власти и властями субъектов, то последним отдали фактически все и даже то, что с точки зрения здравого смысла должно находиться в исключительном ведении федеральных органов. Все отдали этим субъектам в угоду их политической лояльности!

Нужно отметить, что те субъекты Федерации, которые подписывали двусторонние договоры последними, фактически ничего не получили. А вот первые – республики, которые инициировали этот договорный процесс, – «сняли сливки». Они долгое время почти полностью не платили федеральные налоги в государственный бюджет, им открыли возможности для самостоятельной внешнеэкономической деятельности и т.д. А в результате мы и сегодня продолжаем пожинать плоды этих «договорных» отношений.

Так, при формировании проекта бюджета страны на 2002 год Правительство Российской Федерации волевым порядком закрыло 46 федеральных целевых программ, направленных на выравнивание уровней социально-экономического развития субъектов Федерации, действие многих из которых должно было закончиться в период до 2005 года. При этом оно утвердило новую программу – «Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 года», на реализацию которой проект закона «О федеральном бюджете на 2002 год» выделяет 12 с лишним млрд. рублей, тогда как на все оставшиеся 88 субъектов Федерации из фонда регионального развития приходится чуть больше 5 млрд. рублей. Российское Правительство объясняет эту ситуацию тем, что со следующего года Республика Татарстан начнет выплачивать налоги в федеральный бюджет в полном объеме, а это вызовет напряженную ситуацию при формировании своего собственного бюджета. Но, спрашивается, кто создал эту ситуацию, как не само Правительство страны, и почему от этого должны страдать другие регионы?

Подписание договора с Татарстаном стало стартом для порождения всевозможных «асимметрий», отклонений от Конституции, согласно которой все субъекты должны быть равны в отношениях с Федеральным центром. А в результате одни субъекты оказались в привилегированном состоянии, другие – в униженном положении просителя. Многие республики, края и области в настоящее время находятся в депрессивном состоянии. Думаю, что это была абсолютно неправильная политика, которая под флагом развития федеративных отношений фактически привела к их полному искажению.

Большинство подписанных в первой половине 90-х гг. договоров (а всего их было подписано 47) не соответствует Конституции страны и федеральным законам и должно прекратить свое существование, другие же договоры должны быть радикально пересмотрены.

До последнего времени более трети нормативных актов субъектов Российской Федерации не соответствовали Конституции страны. Определением Конституционного суда Российской Федерации от 27 июня 2000 года в отношении республик Адыгея, Башкортостан, Ингушетия, Коми, Северная Осетия–Алания и Татарстан установлено, что эти субъекты Федерации присвоили себе право полностью или частично приостанавливать действие федеральных законов. Отдельные субъекты Федерации, пользуясь отсутствием контроля со стороны Центра в сфере экономики, устанавливали приграничные таможенные барьеры, учреждали дополнительные налоги и сборы, не предусмотренные законодательством России, предпринимали попытки взять под местный контроль региональные отделения Центрального банка и другие действия, которые находились в противоречии с общероссийскими интересами.

Когда задается вопрос, почему никак не встанет на ноги Российская Федерация, то надо учитывать, что она изначально была рождена, к сожалению, с тяжелыми пороками, и они не устранены и поныне. Президент В. Путин пытается наладить взаимоотношения Центра и субъектов Федерации, восстановить «вертикаль исполнительной власти», организовать работу полномочных представителей в федеральных округах, с их помощью обеспечить приведение законодательства субъектов Федерации в соответствие с федеральным законодательством, принимает другие меры, чтобы привести в порядок федеративные отношения. Но джинн выпущен из бутылки, и его теперь очень трудно загнать обратно!



## Законодательное разграничение полномочий между Центром и субъектами

Комитет Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике, который я возглавляю второй созыв, на протяжении последних шести лет стремился сделать все для того, чтобы исправить эту ситуацию, восполнить правовой пробел, поставить проблему взаимоотношений Федерального центра и субъектов Федерации на законодательную основу.

Наш Комитет выступил инициатором разработки и принятия ряда основополагающих законов, которые в той или иной мере затрагивают вопросы разграничения компетенций, полномочий и ответственности органов государственной власти различных уровней, проблемы государственной стратегии и обеспечения приоритетов региональной политики, жизненно важных интересов субъектов Федерации и их населения. Законодательная деятельность Комитета осуществляется по четырем основным тематическим направлениям: конституционно-правовые проблемы федерализма; организация системы государственной власти и государственной службы Российской Федерации; региональная политика и межрегиональные отношения, финансово-экономические проблемы федеративных отношений. Для разработки законодательных концепций Комитет привлекает ведущих специалистов в области федеративных отношений.

Поэтому уж где как не в Государственной Думе должны концентрироваться все правовые наработки Правительства страны и Президента Российской Федерации по совершенствованию федеративных отношений, по развитию региональной политики? Так вот, ни Правительство, ни Президент так и не внесли в Думу за время всей ее работы ни одного проекта закона по совершенствованию федеративных отношений, проведению разграничения предметов ведения и согласованию интересов между Федеральным центром и регионами, налаживанию на правовой основе взаимодействия федеральных и региональных органов власти.

В последние годы нашим Комитетом были разработаны, а Государственной Думой приняты и вступили в силу законы, развивающие конституционные положения по вопросам федеративного устройства, решающие задачи укрепления российской государственности и принципов федерализма, направленные на устранение правовых противоречий и пробелов в отношениях между Федеральным центром и субъектами Федерации.

Среди них Федеральный закон «*О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации*». Закон, вступивший в силу в 1999 году, определяет характер устройства федеративного государства, устанавливает порядок принятия федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также основные принципы, порядок разграничения предметов ведения и полномочий при заключении договоров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации.

Вступивший в силу Закон призван исправить негативную тенденцию в договорном процессе и привести в течение трех лет в соответствие с Российской Конституцией договоры и соглашения о разграничении предметов ведения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации.

Также по инициативе Комитета был подготовлен и вступил в силу в 1999 году Федеральный закон «*Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации*».

Закон закрепил единые принципы деятельности и организации, статус, полномочия и систему органов государственной власти субъектов Федерации, которые, являясь составной частью единой системы государственной власти Российской Федерации, самостоятельно осуществляют свои полномочия с учетом своих территориальных и национальных особенностей. Вместе с тем их деятельность не должна выходить за определенные рамки, учитывать об-



щифедеральные интересы. Тем самым Закон способствует укреплению государственной и территориальной целостности страны, распространению суверенитета Федерации, верховенства Российской Конституции и федеральных законов на всей территории государства.

О том, что этот закон живет и действует, свидетельствует тот факт, что со времени его принятия субъектами законодательной инициативы, и прежде всего субъектами Федерации, внесено около 40 законопроектов о внесении в него дополнений и изменений. Большинство из них Думой отклонено.

С целью налаживания межсубъектных связей и взаимодействия на территории страны существуют восемь ассоциаций экономического взаимодействия. Они охватывают территории, которые представляют собой крупные социально-экономические комплексы с внутренней общностью природных, исторических, национальных, хозяйственных и иных условий.

Эти объединения базируются на принципах полной добровольности и взаимного кооперирования. Еще при разработке положения об ассоциациях мы хотели в качестве долгосрочной цели придать ассоциациям статус государственных структур, чтобы в их рамках было возможно консолидировать части бюджетов субъектов Федерации для решения межсубъектных проблем. Благодаря их появлению стало возможным осуществлять программы, которые в финансовом и ресурсном отношении были непосильны отдельным субъектам. Ассоциации уже решали многие региональные проблемы. Там никто не ущемляет ничьих прав, ничьих полномочий. Эти ассоциации имеют хорошую основу для дальнейшего развития.

Кстати, если бы межрегиональные ассоциации заработали как следует, то люди увидели бы, что Башкортостан, Татарстан живут в особых условиях, пользуются большими правами и полномочиями, чем ряд других субъектов, входящих в Ассоциацию «Большая Волга». Думаю, что ущемленные в правах члены Ассоциации добились бы постепенного выравнивания объемов полномочий и прав. А если бы к этому добавить законы, предусматривающие строгую ответственность за ущерб, нанесенный государству, то очень легко можно было бы отрегулировать и национальные проблемы.

Учитывая все это, наш Комитет выступил инициатором разработки концепции Федерального закона «*Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации*» (вступил в силу в 1999 году), который нашел широкую поддержку во всех субъектах Федерации.

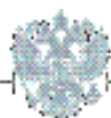
Закон обеспечивает развитие именно тех сторон федерализма, которые объединяют интересы российских регионов и Федерального центра, определяет правовой статус, экономические и организационные гарантии ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Федерации, общие принципы их организации и функционирования.

Вместе с тем введение Президентом своим Указом нового административного деления страны по округам привело к тому, что территории ассоциаций не вписались в федеральные округа ни по границам, ни по количеству. Стали возникать конфликты, рушиться то, что десятилетием создавалось, нововведение трудно приживается. И эту возникшую коллизию нужно как можно быстрее разрешить.

Процесс укрупнения субъектов Федерации должен инициироваться не столько Центром, сколько регионами. Укрепление экономических, хозяйственных и других связей в рамках ассоциаций может стать одной из основ для будущего укрупнения субъектов, что можно рассматривать как развитие федеративного устройства России на качественно новой основе.

Комитетом был подготовлен федеральный конституционный закон «*О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации*». Кропотливая работа над этим важным законопроектом велась с 1997 года. Были определенные сложности. После отклонения Советом Федерации одобренного Государственной Думой закона пришлось пройти через создание согласительной комиссии и, наконец, в декабре 2001 года закон одобрен конституционным большинством обеих палат парламента и подписан Президентом.

Особо хочу подчеркнуть, что разработка указанного закона вызвана не какими-либо субъективно-конъюнктурными соображениями сиюминутного характера. Его необходимость установлена частью 2 статьи 65 Конституции России. Закон призван регулировать процедуру принятия в состав Российской Федерации нового субъекта Федерации, которым может быть только иностранное государство или его часть. Причем эта инициатива должна исходить от самого иностранного госу-



дарства. Принятие должно быть на условиях добровольности, взаимного согласия и в соответствии с Конституцией Российской Федерации и действующими международными договорами.

Закон предусматривает также процедуру образования в составе России нового субъекта, который может возникнуть только в случае добровольного слияния двух или более существующих субъектов Федерации. Кстати, именно по этой позиции у Комитета было много оппонентов. Они предлагали предусмотреть образование нового субъекта за счет разделения существующего субъекта на части, отделение какой-либо части от субъекта, выделения нескольких частей из различных субъектов и образования на их территории нового субъекта и т.д. Возможно, что с юридической точки зрения эти варианты и имеют право на существование. Но мы, депутаты, не просто юристы, но и политики. И должны прогнозировать развитие ситуации, при этом учитывая самый важный аргумент, – принесет ли принимаемый нами закон благо нашему государству. Именно такой подход и предопределил наш успех в споре с оппонентами. Нам удалось убедить их в правоте нашей позиции. Мы считаем, что конечная цель реорганизаций субъекта должна сводиться к тому, чтобы каждый субъект Федерации был экономически самообеспеченным.

Наш Комитет представил на рассмотрение Государственной Думы ряд законопроектов, направленных на оптимизацию федеративных отношений в России.

Устранению возникающих время от времени разногласий и споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти ее субъектов должен способствовать федеральный закон *«О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»*, который в настоящее время находится на согласительной комиссии двух палат парламента.

## Социально-экономическое выравнивание регионального развития

В настоящее время в стране фактически отсутствуют законодательные основы разработки и реализации государственной региональной политики. Практика показывает, что необходим базовый закон, который охватывал бы всю систему государственного регулирования регионального развития, уточнил бы участие в этом процессе федеральных и региональных органов власти, учитывал бы при этом как интересы непосредственно регионов, так и государства в целом.

Для субъектов Федерации можно выделить такие приоритетные направления и регуляторы воздействия государства на экономические и социальные процессы, как обеспечение базисного жизненного уровня населения региона, восстановление системы его продовольственного самообеспечения, защита здоровья людей и использование инвестиционных возможностей для отечественного воспроизводства.

С учетом такой потребности в нашем Комитете был подготовлен проект закона *«Об основах государственного регулирования регионального развития»*, который был принят в октябре 2001 года Государственной Думой в первом чтении.

Особое значение наш Комитет придает правовой регламентации, разработке и реализации федеральных программ решения проблем регионального развития.

Программный подход в планировании и ресурсном обеспечении давно используется в мировой и отечественной практике. На него делается упор и в работе Комитета. И при этом из всего многообразия мы выявили типичные недостатки: размытость целей, неконкретность задач, отсутствие внутрирегиональных приоритетов и конкурсных процедур отбора мероприятий, бесконтрольность и безответственность в их реализации.

Поэтому мы считаем, что необходимо в корне изменить программный подход, его правовую регламентацию. А для этого должен быть специальный закон.

Его потребность вызвана и тем, что проблема разработки и реализации целевых программ ежегодно дает о себе знать при обсуждении проекта закона о федеральном бюджете. Депутаты под-



вергают резкой, обоснованной критике и порядок отбора регионов для их программной поддержки и методы распределения средств по отдельным программам и их реальное финансирование.

Программы стали своеобразным источником небольшого бюджетного дофинансирования многих субъектов Федерации. И действительно, это дофинансирование является предметом борьбы: кто более вхож в те или иные кабинеты, кто, где и как может уговорить их хозяев, чтобы получить дополнительные средства.

Хроническое недофинансирование программ является следствием и причиной их главных недостатков. Можно сказать, что ни одна из федеральных программ регионального развития не была выполнена как с позиций декларированных целей, так и с позиций годовых перечней программных мероприятий.

Поэтому если не внести принципиальные изменения в качество отбора, в методы разработки и в порядок реализации программ, то мы будем повторять ошибки и впредь.

Мы настаиваем на том, чтобы были созданы правовые условия для формирования и принятия федеральных программ регионального развития. Нами предлагаются новая концепция и логика этих программ, изменяющие структурное построение федеральных программ.

В частности, каждое муниципальное образование должно иметь свою программу. Источник финансирования – муниципальные средства и частично средства субъекта Федерации. Дальше – программа развития субъектов, каждый субъект должен иметь такую программу. Третий уровень программ – это программы межсубъектных отношений. Последний, четвертый уровень программ экономического развития – федеральный. Такой подход призван сломить порочную практику дотирования депрессивных территорий. Сейчас получается так: чем хуже работает регион, тем больше он получает дотаций из бюджета федерального уровня. Если ты не попадаешь под установленные Правительством объемы социальной или финансовой обеспеченности, тебе дают трансферт, а если ты чуть-чуть лучше стал работать, – тебя его лишают. Отпадает всякое стремление к развитию.

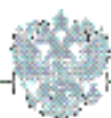
Учитывая все это, в Комитете по делам Федерации и региональной политике с участием ряда министерств и ведомств подготовлен проект закона «*О федеральных целевых программах регионального развития*». Проект принят в июне 2001 года Государственной Думой в первом чтении.

В законопроекте сформулированы обязательные требования к программам как к важнейшему инструменту региональной политики. Установлены предмет, цели и задачи программ. Предметом федеральных программ должны стать: во-первых, конкретные и приоритетные региональные проблемы общегосударственного значения; во-вторых, комплексные программы социально-экономического развития регионов, экономических районов и федеральных округов. Усовершенствован организационный механизм разработки и реализации программ с учетом новых условий и требований к организации государственного управления, в том числе с учетом места, роли и конкретных функций полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Федерации, а также требований к организации и контролю за ходом выполнения, результативностью и эффективностью программ.

Проблема выравнивания социально-экономического развития регионов, и в частности разработка нормативно-правового регулирования государственной поддержки территорий, признанных депрессивными и нуждающимися в дополнительной финансовой помощи, выходит на одно из приоритетных мест в региональной политике федеральных органов власти. Однако к вопросам устранения кризисности территорий надо подходить взвешенно.

На наш взгляд, проблемы развития кризисных территорий (депрессивных и отсталых) должны быть решены в рамках регламентации для них особого правового режима хозяйствования. Его установление должно быть утверждено специальным законом, определяющим правовой статус кризисных территорий и механизм регулирования государственной поддержки этих территорий.

Такой законопроект, который получил название «*О федеральной поддержке депрессивных территорий Российской Федерации*», подготовлен нашим Комитетом, он прошел апробацию на парламентских слушаниях в Государственной Думе и принят ею в первом чтении в октябре 2001 го-



да. Проект закона сориентирован в большей части на поддержку и развитие субъектов Федерации, на становление их экономики, на преодоление депрессивности и постепенный выход именно из кризисного состояния, на создание условий для возвращения их в разряд доноров федерального бюджета и на увеличение доходной части их собственных бюджетов.

Мы рассчитываем на то, что принятые Государственной Думой в первом чтении вышеназванные законопроекты о региональном развитии, о федеральных целевых программах и о преодолении депрессивности будут в целом приняты парламентом и подписаны Президентом. Это те законы, которые создают первичную правовую основу для того, чтобы можно было сказать: «кесарю – кесарево, слесарю – слесарево». Они должны обеспечить воплощение в жизнь политики полноценной государственной поддержки регионов, создать условия прозрачности для оценки социально-экономического состояния и перспектив развития регионов, для налаживания отношений федеральных органов власти и органов власти субъектов Федерации на позициях объективности, а не на позиции лояльности тех или иных руководителей субъектов Федерации к руководству страны, как это было до последнего времени.

Необходимо создание в государстве эффективно работающего контролирующего органа. Пусть это будет министерство, или комитет, или какая-то другая служба. Она должна, во-первых, определять, надо ли давать тому или иному субъекту те или иные ресурсы; во-вторых, решать, сколько давать; в-третьих, выяснять, на какие цели они пойдут; в-четвертых, следить за тем, как они использованы.

Необходимость государственного регулирования регионального развития на законодательной основе признается законодательной и исполнительной властью субъектов Федерации, специалистами заинтересованных министерств и ведомств, подтверждается мировой практикой (при разработке указанных законопроектов мы учитывали опыт Германии, Канады, Финляндии и других стран). О глубокой заинтересованности в скорейшем принятии этих законов свидетельствует тот факт, что многие законодательные органы субъектов Федерации в своих предложениях в программную работу Государственной Думы в периоды осенней 2001 года и весенней 2002 года сессий в качестве приоритетных называли именно законы по проблемам регионального развития.

## Утверждение правовых принципов федеративных отношений

В настоящее время в Комитете ведется разработка более 20 законопроектов, необходимость принятия которых обусловлена задачами укрепления российской государственности и принципов федерализма.

Исходя из того, что Конституция Российской Федерации не дает полной ясности в определении статуса субъекта Федерации и порядка его изменения, а существующая практика ведет к нарушению принципа равенства прав субъектов Федерации в их взаимоотношениях в рамках Федерации, Комитет разрабатывает законопроект «О статусе субъекта Российской Федерации и порядке его изменения». Он призван дать концептуально четкие ответы на вопросы, касающиеся территории субъекта Федерации, его населения и экономики, а также отразить принципы взаимодействия с федеральным центром, механизмы и процедуры, которые необходимо осуществить для изменения статуса субъекта Федерации.

Целям укрепления основополагающих принципов федерализма, таких, как территориальная целостность государства и равноправие субъектов Федерации, должны служить и другие разрабатываемые в настоящее время нашим Комитетом законопроекты: «О порядке изменения границ между субъектами Российской Федерации», «О передаче осуществления части полномочий в системе органов исполнительной власти Российской Федерации» и другие.

Кроме вышеназванных законов, Комитетом подготовлен пакет специальных законов, регулирующих экономическую сторону федеральных отношений. Одним из важнейших направлений здесь является законодательное обеспечение социально-экономического развития реги-



онов, которое требует перехода к реализации новой социальной политики. При этом особенно важен поиск баланса социальных прав и ответственности Федерации и ее субъектов с целью соединения принципов социальной политики с принципами укрепления федерализма и развития местного самоуправления. Необходимо признание экономической и политической приоритетности социальной сферы как важнейшего фактора создания основ реальной федерации.

Этому должны служить законы: «*Об основах межбюджетного регулирования в Российской Федерации*», «*О порядке передачи управления федеральной собственностью в ведение субъектов Российской Федерации*», «*О стандартах бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации*», «*О социально-экономическом районировании*» и другие.

Неотложной проблемой является выработка целей государственной стратегии совершенствования федеративного устройства и регионального развития, которые должны быть фундаментальны, долгосрочны, не подвержены конъюнктурным влияниям и ориентированы на обеспечение социальной защиты населения регионов. Стратегия должна опираться на серьезный научный анализ проходящих в стране сложных социально-экономических процессов.

В настоящее время предпринимаются попытки разработать концептуальные подходы к формированию стратегии поэтапного развития российского федерализма (в том числе его экономических и финансовых аспектов) и региональной политики. Однако эта работа находится только в начале. Необходимы совместные усилия в этом направлении всех ветвей государственной власти, включая, разумеется, законодательные и исполнительные органы субъектов Федерации, без которых добиться решения этих проблем невозможно.

Свои конкретные рекомендации по совершенствованию правовой базы российского федерализма наш Комитет внес в Комиссию при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления (создана в июне 2001 года).

Мы хорошо понимаем, что для развития нашей страны как современного подлинно федеративного государства нужна взаимосвязанная и согласованная система законодательства, устанавливающая гармоничные отношения между Федеральным центром и регионами, то есть тот цивилизованный федерализм, который так трудно пробивает себе дорогу.