

# РАЗДЕЛИТЬ

## ПОЛНОМОЧИЯ

# И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

**Рамазан АБДУЛАТИПОВ,**  
член Совета Федерации, председатель Совета  
Ассамблеи народов России

С избранием нового Президента России предприняты существенные шаги по укреплению российского государства. По сути они направлены на продолжение исторического процесса собирания народов и земель российских. Эти шаги Президент был вынужден реализовывать в условиях формального и достаточно искаженного понимания сути демократии и федерализма в нашей стране. То, что ряд этих мер носят административный характер, дало повод некоторым политикам и исследователям ставить под сомнение перспективы российского федерализма. Однако в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию Президент Российской

Федерации показал свою приверженность конституционно-правовому потенциалу, закрепленному в действующей Конституции России. Особое внимание в Послании уделено выработке механизмов четкого разделения полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации по вертикали, ответственности органов власти и должностных лиц за их реализацию на всех уровнях. В Послании подчеркивается, что эти меры служат обеспечению жизнеспособности и управляемости федеративного государства. Кроме того, Президент учел недавний опыт Государственного Совета и не пошел по пути сочинения новой концепции разграни-

чения полномочий. Он однозначно высказался за упорядочение правоотношений по всей вертикали государственной власти, с четким определением прав, обязанностей и ответственности.

Одновременно речь идет о качественном обновлении технологий власти и управления как по горизонтали, так и по вертикали с использованием опыта и потенциала федерализма. Именно четкая правовая регламентация процесса разделения полномочий и предметов ведения между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации является основой эффективного функционирования всего государственного организма России.



Глобальные реалии современно-го мира, потребности демократического реформирования российского общества и государственной власти превращают некогда модную идею национальной и местной ограниченности, национального и регионального сепаратизма в настоящий анахронизм. Таким же анахронизмом выступает и жесткая модель унитаризма. Невозможно говорить о едином экономическом пространстве, если продвижению товаров и людей по территории единой страны ставятся сотни преград. Невозможно обеспечить единство страны, пренебрегая интересами регионов, народов и местных сообществ. Не только в масштабе страны, но и в регионах эти крайности приводят к пагубным процессам дезинтеграции. Учет региональной, этнической и местной самобытности является составной частью принципа федерализма, права и культуры. Право наций на самоопределение в эпоху глобализации важно истолковывать не как право на изоляцию и самодостаточность, а, прежде всего, как право на расширение пространства, возможностей своего самоутверждения, на интеграцию. Будущее имеют культуры, народы и страны, способные интегрироваться в глобальную цивилизацию, вносить в нее элементы самобытности. Только крупные государства будут способны в перспективе на реализацию самобытности, даже в условиях глобализации. Самоутверждение в современном мире будет происходить именно за счет умения объединяться в традиционные сообщества народов и культур. Повторюсь, не только отдельные этносы-регионы, но даже мелкие государства не будут иметь перспективы без такого умения практически сочетать в традиционном для себя пространстве отдельное с всеобщим. Отсюда значимость учета и практического применения в России принципа федерализма. Многонациональная Россия со многими историческими традициями сотворчества народов и культур предоставляет прекрасную возможность выстраивать модель общества и государства, устремленную в будущее.

Принцип федерализма доказал во всем мире свою жизнеспособность в учете и объединении единичного, особенного и всеобщего, в достижении баланса их интересов. Наиболее крупные и жизнеспособные государства современного мира – федеративные. Более того, федеративная модель дает возможности реализации своего потенциала как внутри государства, так и в межгосударственных объединениях. Как показывает мировой опыт, федерализм является мощным рычагом приближения власти и управления в крупных государствах к особенностям и потребностям местных сообществ. И делается это, прежде всего, путем разумного правового разграничения властных полномочий между отдельным и целым, между субъектами Федерации и Центром. Кроме того, важно понять, что принцип федерализма – это не только разграничение полномочий, но и ответственность властей всех уровней перед конкретным гражданином.

В России несколько веков подряд утверждалась жесткая унитаристская система государственного устройства и управления, хотя признавались и утверждались особые статусы для отдельных территорий внутри российского государства (Финляндия, Польша, Бухарское ханство, отдельные владения на Кавказе и т.д.). Имперское, диктаторское понимание единства государства ориентировано на государственное и патриотическое сознание в России, на унитарное мышление. Эффективность государственного управления в современной России неоправданно и даже вредно отождествлять со способностью власти, чиновников жестко командовать из своего кабинета в Москве, а далее – в Саратове или в Махачкале, не очень вникая в самочувствие местных сообществ и граждан. Государство в России чаще служило государственной бюрократии и крайне редко вспоминало о гражданах. Поэтому свободы в России добивались не через совершенствование системы власти, а через революции и бунты. В этом и кроются причины многих

трагедий в России, которые неоднократно доводили государство до развала. Жестко централизованная, унитаристская модель не способна адаптироваться к многообразию регионов, народов, местных сообществ и, самое главное, к изменяющимся условиям. Именно с целью сохранения своей целостности после развала, как Российской империи, так и Советского Союза, Россия была вынуждена вернуться к федеративному типу государственного устройства и управления.

Сегодня страна вновь проходит тернистый путь от декоративного советского федерализма к федерализму демократическому. Новый российский федерализм при всех недостатках все же демократически ориентирован, начиная с разработки и подписания федеративного договора, который позволил решить главный вопрос – сохранить целостность Российской Федерации не за счет подавления, а с учетом интересов граждан, региональных и местных сообществ. Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепила принцип федерализма в основе конституционного строя нашей страны. При этом была предусмотрена незыблемость верховенства Конституции и законов страны, а значит суверенитета Российской Федерации на всей ее территории. Никакие записи в региональных конституциях и законах не имеют большого значения при соблюдении действующей Конституции РФ. После ее принятия наступил этап стихийного развития федерализма, с всплесками крайностей, унитаризма и конфедерализма. Пагубный характер приобрела практика использования потенциала федерализма в корыстных интересах федерального и регионального начальства. Соответственно, принцип федерализма стал подвергаться дискредитации, как и демократия в целом. Отсюда и призывы отказаться от демократии, от федерализма. Наконец, Президент России в своем Послании расставил все точки над «i» – для укрепления государственной власти и всей ее вертикали нужно не отказываться от федерализма, а наоборот, обес-



печивать его реализацию в правовой, экономической и других сферах российского общества, государства.

Президент принимает меры по повышению эффективности осуществления своих властных полномочий на региональном уровне через создание федеральных округов. В то же время некоторые чиновники в федеральном Центре и в федеративных округах вместо поиска и использования потенциала демократии и федерализма автоматически переходят на привычные для себя административные меры. Они стремятся сконцентрировать власть в своих руках вместо осуществления принципа разделения полномочий. Послание Президента предостерегает их от командно-административных методов работы и попыток возродить и реализовать унитаристское мышление и подходы. Недопустимо превращать демократию в демократический централизм. Это разные вещи. Административные меры будут эффективны лишь при обеспечении реализации отработанных и четких правовых механизмов осуществления публичной власти на федеральном, региональном и местном уровнях. Власть в нашей стране искажена и извращена настолько, что зачастую дело доходит до того, что на разных уровнях делятся полномочия и статусы, при полном забвении источника власти – самочувствия народа и граждан страны.

Конституция РФ определила фундаментальную проблему разграничения полномочий между уровнями власти. Власть призвана действовать в соответствии со стандартами и принципами демократии и федерализма, которые закреплены в Конституции. Речь идет о качестве власти, качестве управления и качестве кадров. Укрепление вертикали власти без комплексного ее понимания само по себе ничего не даст. Если власть недемокра-

тична, амбициозна, нагла, работает только на себя, то она не будет эффективной и приемлемой для людей. Президент подчеркивает необходимость менять лицо власти, ее качество, повышать профессионализм. Кроме того, важно не только говорить о верховенстве федеральных законов, важно утверждать это верховенство, прежде всего при защите прав и свобод граждан, местных сообществ. Положительных примеров этого в России пока мало. Доброе самочувствие граждан, защищенность их прав и свобод на всей территории Российской Федерации – это наиболее эффективный способ



укрепления целостности и единства российского государства. Перспективы федерализма зависят не от того, насколько власть укрепляет или не укрепляет свою вертикаль, свои собственные полномочия, а от способности своевременно обеспечивать защиту интересов и прав граждан.

В последнее время в России вновь возрос интерес к проблемам разграничения полномочий

между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации. Но эту важную работу нельзя делать как бы с чистого листа, без учета отечественного и международного опыта, федеративного потенциала Конституции России. Исключительные полномочия, закрепленные в ст. 71 Конституции РФ за федеральными органами власти, – достаточный потенциал укрепления государственной власти, обеспечения верховенства Конституции и федеральных законов на всей территории страны, защиты ее суверенитета и территориальной целостности, прав и свобод человека и гражданина.

Кроме того, надо исходить из того, что федеративная модель управления позволяет использовать огромные резервы саморазвития, самоуправления на всех уровнях функционирования государственной власти и местного самоуправления. Поэтому ст. 72 Конституции РФ о совместных полномочиях нуждается в подробнейшей правовой расшифровке.

По опыту своей работы над федеративным договором могу сказать, что все полномочия, которые было трудно согласовать на том этапе, мы автоматически скидывали в «корзину» совместных полномочий в надежде, что за нами придет законодатель и в более спокойной обстановке все расшифрует. Но законодатель в эту сферу так и не пришел. Сегодня уже поздно говорить просто о концепции разграничения полномочий, которая и так закреплена в действующей Конституции. Необходимо безотлагательно заняться разработкой пакета законов, способных обеспечивать перспективное развитие федеративных отношений, федерализацию во всех сферах власти и общества в России.

Владимир Путин в своем Послании поставил задачу «четкого законодательного определения полномочий Центра и субъек-



тов Федерации». Это долгосрочный, стратегический проект для нашей страны. И прежде всего для обеих палат Федерального Собрания. Законодательное определение полномочий – это центральный вопрос федерализма. Многие муссируют вопрос о статусе субъектов Федерации, забывая при этом, что статус субъектов определяется не названиями и декларациями, а объемом полномочий и эффективностью их реализации на практике. В этой же плоскости находится и вопрос о равенстве или неравенстве субъектов Федерации. Главная линия решения данной проблемы не в формальных признаках, на которые обращают внимание многие политики и чиновники страны, противопоставляя тем самым субъекты Федерации друг другу, а в объеме их полномочий. Для России бесспорна многовариантность развития Федерации, но при сохранении общефедеральных стандартов прав и свобод граждан во всей Федерации. Для этого следует прежде всего менять утвердившуюся бездарную систему безадресного распределения трансфертов.

Президент обратил внимание и на состояние межбюджетных отношений. Они превратились у нас в систему, в которой одни будут вечными реципиентами, а число доноров будет неуклонно снижаться. В сложившихся условиях одним чиновникам выгодно распределять, а другим – быть иждивенцами, причем ни те, ни другие не несут реальной ответственности за пополнение налоговой базы бюджета на своем уровне. На протяжении последних десяти лет этой проблемой в Правительстве России занимаются одни и те же люди, которые подходят к выстраиванию экономической, бюджетной базы фактически без учета принципа федерализма. Отсюда бесконечные противоречия и конфликты между уровнями власти. Необходимо отработать такую модель бюджетного федерализма, которая стимулировала бы экономическое развитие на всех уровнях.

Федеративное государство, даже при кажущейся рыхлости

властной вертикали, наиболее жизнеспособно, ибо более успешно учитывает и управляет разнообразием, выявляя потенциал отдельных частей и обеспечивая тем самым целостность и единство многонационального государства. В случае необходимости за Федерацией должно быть закреплено и право обеспечивать прямое воздействие на органы власти территорий, ибо Федерация в целом является главным гарантом защиты прав и свобод человека и гражданина данного государственного сообщества,

*Для России  
БЕСПОРНА  
МНОГОВАРИАНТНОСТЬ  
РАЗВИТИЯ  
ФЕДЕРАЦИИ,  
НО ПРИ СОХРАНЕНИИ  
ОБЩЕФЕДЕРАЛЬНЫХ  
СТАНДАРТОВ ПРАВ  
И СВОБОД ГРАЖДАН  
ВО ВСЕЙ ФЕДЕРАЦИИ.*

независимо от национальной принадлежности и территории проживания. Уверен, что мы давно и успешно восстановили бы правопорядок и законность на территории Чечни, если бы были своевременно определены механизмы такого вмешательства. И главное – если бы права и свободы чеченцев, кавказцев, русских в республике стали бы ориентиром, критерием нашей деятельности там. В таком случае мы автоматически были бы в контакте с большинством населения Чечни. Федерация должна быть способна применять своевременные меры против действий, угрожающих целостности государства, правам и свободам граждан, этнических и иных местных сообществ, меньшинств. Давно назрела необходимость

выработки и принятия пакета федеральных законов по совершенствованию федеративных отношений, предусматривающих: обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности граждан и государства, базовых принципов владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и природными ресурсами; охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности территорий и граждан страны; установления общих принципов налогообложения и сборов в соответствии с объемом разграничения полномочий по вертикали власти по поддержанию единых стандартов социальных услуг; координации вопросов здравоохранения, защиты семьи, материнства и детства; защиты традиционной природной и культурно-исторической среды обитания русского и других народов; защиты прав малочисленных народов и национальных меньшинств. Кроме того, за субъектами Федерации и местными сообществами должны быть закреплены четкие меры ответственности за полную реализацию на их территориях требований по обеспечению суверенитета и целостности российского государства.

В заключение следует еще раз подчеркнуть, что федерализм – это не только механизм согласования и преодоления противоречий, но и постоянный поиск потенциала самобытного развития, саморазвития, самоутверждения, общности интересов, целей и задач деятельности граждан, всех субъектов Федерации, всего многонационального народа Российской Федерации.

Федеративная модель государственного устройства России понятна и близка гражданам во всех регионах страны. Она позволяет на основе действующей Конституции обеспечивать прочную и фундаментальную общность их интересов, укреплять российскую государственность.

