
Татарстан Республикасы Дәүләт Советы
мәгълүмат бюллетене

Парламент **Парламентские**
хәбәрләре **в е с т и**

Информационный бюллетень
Государственного Совета Республики Татарстан

№10 (70)

Июль 2003 ГОДА

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ВЫПУСК:

Европейская конференция

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТАТУС РЕГИОНОВ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И ДРУГИХ ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАНАХ**

**РОЛЬ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
В УСИЛЕНИИ «ЕДИНСТВА В МНОГООБРАЗИИ»**

Главный редактор –
заместитель Председателя
Государственного Совета Республики Татарстан
МИННУЛЛИН Р.М.

Редакционная коллегия:

ЛИПУЖИНА В.Н. – Секретарь Государственного Совета

КУРМАНОВ М.М. – председатель Комиссии по вопросам законодательства,
законности, регламента и депутатской этики

ВАЛЕЕВ Р.И. – председатель Комиссии по науке, образованию, культуре и
национальным вопросам

ХАМАЕВ А.К. – председатель Комиссии по вопросам экологической
безопасности, земельной реформы, природным ресурсам и
природопользованию

ГАЛЕЕВ М.Г. – член Президиума Государственного Совета

ХАРИСОВ Р.М. – народный депутат Республики Татарстан

ЯГУДИН Ш.Ш. – начальник Правового управления

МУХАМЕТОВ Ж.М. – начальник Организационного управления

АГЕЕВА Л.В. – руководитель пресс-центра (редактор)

РАТНИКОВА Р.А. – генеральный директор государственного
информационного агентства «Татар-информ»

Выпускающий редактор – парламентский корреспондент агентства
«Татар-информ» РАКИПОВ И.Ш.

Информационный бюллетень «Парламент хэбәрләре» (Парламентские вести) не является официально согласованным документом Государственного Совета Республики Татарстан и поэтому его публикации могут не отражать официальную точку зрения парламента.



КОНГРЕСС МЕСТНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ ЕВРОПЫ

www.coe.int/cplre

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН

www.gossov.tatarstan.ru

11 и 12 июля в НКЦ «Казань» проходила Европейская конференция «Конституционный статус регионов в Российской Федерации и других европейских странах. Роль региональных законодательных органов в усилении «единства в многообразии», организаторами которой выступили Конгресс местных и региональных властей Европы и Государственный Совет Республики Татарстан.

Предлагаем вашему вниманию несколько материалов, рассказывающих о конференции, а также о деятельности Совета Европы, Конгресса местных и региональных властей Европы и о работе представителей Татарстана в этих международных организациях.

ПРИНЯТО РЕШЕНИЕ – КОНФЕРЕНЦИЯ СОСТОИТСЯ В КАЗАНИ

(16 октября, И.Ракипов, «Татар-информ»). 15 и 16 октября в Страсбурге проходило заседание Комитета по культуре и образованию Конгресса местных и региональных властей Европы, в котором принял участие Председатель Государственного Совета РТ Фарид Мухаметшин.

На заседании обсуждались проблемы, связанные с развитием специализированных региональных программ в области культуры и образования, предотвращении всех форм насилия в школах, участия детей и подростков в сохранении культурного наследия городов. Ф.Мухаметшин принял активное участие в развернувшейся дискуссии.

Как сообщил первый заместитель полномочного представителя Республики Татарстан в Российской Федерации Михаил Столяров, который также находится в Страсбурге, участники заседания также заслушали итоги работы симпозиума исторических городов Европы, проходившего июне текущего года в Казани. Члены комитета высказали благодарность руководству Республики Татарстан и Казани за гостеприимство, оказанное участникам научного форума. В заключительной резолюции, представленной по итогам заседания, было отмечено, что следствием политики руководства Республики Татарстан «является социальная гармония, безопасность и культурное многообразие».

В тот же день состоялась встреча Председателя Госсовета Татарстана с руководителями Конгресса местных и региональных властей Европы, в ходе которой были обсуждены вопросы, связанные с проведением в июне-июле 2003 года в Татарстане конференции законодателей Европы по теме: «Конституционный статус регионов России и Европы. Роль законодательных органов в укреплении европейского «единства в многообразии». Мероприятие будет проводиться под эгидой Совета Европы с участием как европейских, так и российских политиков и экспертов.

ОРГКОМИТЕТ ПРИСТУПИЛ К РАБОТЕ

(12 мая, «Татар-информ», И.Ракипов). Распоряжением Президента М.Шаймиева создан республиканский организационный комитет по подготовке и проведению международной научно-практической конференции «Конституционный статус регионов в Российской Федерации и других европейских странах. Роль региональных законодательных органов в усилении «единства в многообразии», которая пройдет с 10 по 13 июля в НКЦ «Казань».

По согласованию с Государственным Советом в его состав вошли 16 человек – члены Президиума и Аппарата парламента, представители исполнительных органов власти республики и Казани, юристы, ученые. Возглавил оргкомитет Председатель Государственного Совета Фарид Мухаметшин, его заместителями стали вице-премьер Зия Валеева и заместитель руководителя парламента Марат Магдеев.

Предстоящий форум, проводимый Палатой регионов Конгресса местных и

региональных властей Европы (КМРВЕ) и Государственным Советом Республики Татарстан, пройдет при активном участии представителей Европейского сообщества, законодательных и исполнительных органов власти России, ближнего зарубежья, многих субъектов Российской Федерации.

В ходе представительной конференции российские и зарубежные политики и ученые обсудят положительный опыт некоторых европейских моделей федерализма и местного самоуправления, их инструменты регионализации и децентрализации, будут вести заинтересованный разговор по очень важным для Татарстана и других субъектов РФ темам: «Конституция Российской Федерации о статусе регионов», «Характерные особенности региональных законодательных процедур в республиках Российской Федерации» и «Разграничение власти и полномочий в процессе законодательной реформы и гармонизации законодательства различных уровней». Состоится также «круглый стол» по теме «Федерализм как инструмент ослабления конфликтов».

Важный диалог политиков и экспертов в области федеративных отношений

2 В преддверии конференции парламентский корреспондент агентства «Татар-информ» Ильшат РАКИПОВ взял интервью у первого заместителя полномочного представителя Республики Татарстан в Российской Федерации Михаила СТОЛЯРОВА. Доктор политических наук, известный эксперт в области федеративных отношений является помощником члена российской делегации в Конгрессе местных и региональных властей Европы, Председателя Государственного Совета РТ Ф.Мухаметшина. Многие годы он проработал в различных структурах ЮНЕСКО.

– Михаил Венедиктович, как воспринимается Республика Татарстан европейскими законодателями?

– Республика Татарстан достаточно активно участвует в работе Конгресса местных и региональных властей Европы (КМРВЕ). Отрадно отметить, что Россия наметила большие программы по сотрудничеству с Советом Европы. Одним из примеров этого сотрудничества стало осуществление в Татарстане проектов программы ТАСИС, которая реализуется в самых различных областях направлениях, способствуя демократическому развитию нашей страны.

Надо заметить, прежде Европа осторожно относилась к Татарстану, особенно в 90-е годы. Достаточно сильно нас критиковали, в частности, за несоответствие Основного закона Татарстана Конституции Российской Федерации, за то, что местное самоуправление в республике не в полной мере соответствует Европейской хартии о местном самоуправлении. Была критика в

целом российской системы демократии и управления. Где-то она была обоснованной, в чем-то – не очень. Но, на мой взгляд, важно то, что сегодня Татарстан, и в составе российской делегации, и как самостоятельная фигура – самостоятельный субъект переговоров, вошел в систему европейских отношений в рамках Совета Европы.

Почти три года прошло с момента проведения Брюссельской конференции, которая была аналогом той, которая пройдет на этой неделе в Казани. В столице Бельгии законодатели обсуждали самые различные вопросы о роли и месте законодательных органов в региональном управлении. И уже тогда была выдвинута идея – очередной этап европейского собрания законодателей провести в Казани.

Это очень важная деталь, потому что со стороны федеральных властей на Татарстан сразу пошли волны критики: мол, вы что-то чрезмерно активно стали себя вести в Совете Европы; что порой берете на себя большие функции; что чуть ли не сами вышли с инициативой и буквально «вытащили» европейских политиков в Казань. Говорю не голословно, потому что в свое время я был вызван в Министерство иностранных дел России, где мне сделали соответствующее представление. В нем упоминался факт передачи татарстанской Конституции на экспертизу Венецианской комиссии, работающей при Совете Европы.

Сам факт такой критики, на мой взгляд, не соответствует духу европейского сотрудничества. Потому что когда мы говорим о Европе регионов, то имеем в виду межрегиональное сотрудничество, в том числе и трансграничное межрегиональное сотрудничество. Более того, мы не нарушаем закон о координации международных и внешнеэкономических связей Российской Федерации. Все, что мы делали и делаем, в том числе в области внешнеэкономических и международных связей, в частности, принимая участие в работе Конгресса местных и региональных властей Европы, все это ведется в соответствии с законодательством. Для нас это принципиально важно, о чем я и не преминул сказать в МИДе. Естественно, мы должны информировать федеральные власти обо всех наших действиях – это цивилизованная норма. Тем не менее, складывается впечатление, что кому-то очень не хочется, чтобы Республика Татарстан, как субъект Российской Федерации, имела в Европе имидж благополучного, сильного и демократического региона.

– Злопыхатели были и будут. Главное, что Татарстан нашел общий язык с федеральными структурами, активно работает в составе российской делегации в Совете Европы. Расскажите подробнее об этой работе.

– Конгресс местных и региональных властей состоит из двух палат: Палаты местных властей и Палаты регионов. Председатель Госсовета РТ работает во второй. Поскольку все члены делегации должны быть представлены в различных комитетах, Фарид Хайруллович Мухаметшин

входит в состав Комитета по культуре и образованию. Это очень интересная структура, которая глубоко вникает в суть проблем и решает вопросы, связанные с диалогом в области культуры и образования. Фарид Хайруллович уже дважды выступал на заседаниях комитета и к октябрю готовит третий доклад. Что также говорит о большом внимании Европы к положению дел в Республике Татарстан.

– Этот интерес во многом связан с предстоящим 1000-летним юбилеем Казани, подготовке и проведению которого был посвящен и один из докладов Фарид Хайрулловича Мухаметшина?

– Он касался еще и итогов проведения в Казани конференции общеевропейской Ассоциации исторических городов, в создании которой Республика Татарстан и непосредственно город Казань сыграли очень важную роль. Столица республики стала соучредителем Ассоциации.

Нам очень важно привлечь внимание к предстоящему в 2005 году событию, тем более что оргкомитет по проведению 1000-летия Казани возглавляет Президент Российской Федерации. Без сомнения – это событие значимо и для Татарстана, и для России, и для Европы. Поскольку идет диалог межкультурный, а если смотреть чуть-чуть шире, то можно говорить о межкультурном диалоге. И не случайно ЮНЕСКО этот год объявила диалогом цивилизаций. Ведь чего греха таить: помимо того, что мы – Европа, мы – еще и Азия.

На конференцию приезжает целая группа политиков и экспертов, в том числе и для участия в очередном этапе программы «Великий Волжский путь». Этот проект интересен Европе, ее представители очень активно принимают в нем участие. В прошлом году свое приветствие прислал Генеральный секретарь Совета Европы господин Вальтер Швиммер. Надеемся, что и в этом году получим поддержку.

– Темы, которые обсуждаются в Совете Европы, насколько они для нас важны?

– Они для нас важны и, без всякого сомнения, необходимы. Нам нужна поддержка Европы. Мы очень активно участвовали в работе Комиссии по разграничению предметов ведения и полномочий между различными уровнями власти в Российской Федерации, которую возглавляет заместитель руководителя Администрации Президента РФ Дмитрий Козак. И также активно участвовали в ее обсуждении в Страсбурге, на Конгрессе местных и региональных властей Европы. Фарид Мухаметшин принял участие в заседании специальной рабочей группы Совета Европы, в рамках которой эксперты этой международной организации рассмотрели предварительные итоги работы Комиссии Козака. Речь идет о двух законах, касающихся общих принципов организации госвласти в субъектах и местного самоуправления в Российской Федерации. Европейские политики очень интересовались ходом

реформ российского законодательства, а также некоторыми проблемами развития федеративных отношений в России.

Фактически была проведена международная экспертиза проектов законов, которые наработала Комиссия Козака. А поскольку нам эти проблемы совсем не безразличны, то мы, конечно же, придавали большое значение возможности участвовать в этой работе, встречаться с европейскими экспертами, наблюдать за их оценками, делать свои выводы, спорить. Все это тоже является частью того большого и важного международного диалога, который проходит в рамках Совета Европы и в котором Республика Татарстан стала равноправным партнером.

– Кого и что нам ждать на предстоящей конференции от представителей Совета Европы?

– Ожидается около 30 человек – крупнейших политиков, очень серьезных экспертов, которые достаточно долго и плодотворно работают с Россией, представителей международных организаций, хорошо знающих все европейские конвенции и те международно-правовые инструменты, которыми регулируются межрегиональные отношения и различные законодательства субъектов.

На конференции будет представлена целая палитра точек зрения на развитие федеративных отношений: Австрия, Германия, Бельгия, Швейцария, Испания. У каждой страны свой опыт, который нам, конечно, не нужен в полном объеме. Есть много точек зрения и мы должны быть очень селективны. Будучи профессором Академии государственной службы при Президенте Российской Федерации и читая лекции о федерализме, я постоянно сталкиваюсь с разными подходами.

– Нужен нам зарубежный опыт или нет?

– Кто-то пытается полностью отрицать: мол, мы сами с усами, у России свой исторический путь, свои особенности. Другие, наоборот, хватаются за все подряд. Думаю, здесь нужна золотая середина, чтобы, скажем, взять на вооружение в Испании решение вопросов асимметричного бюджетного федерализма. Это исключительно важный элемент. Или посмотреть, как в Швейцарии решаются проблемы погашения коллизий законодательства разных уровней власти. У них очень грамотная методология, которую, надеюсь, мы будем обсуждать в ходе конференции. Когда возникает противоречие между Швейцарией и законом кантонов, федеральный центр делает представление, чтобы кантон привел свой закон в соответствие. Но, допустим, кантон настаивает на своей правоте, считая свою позицию обоснованной... У нас, к сожалению, такую коллизию разрешают просто – через колено: тот прав, у кого больше прав. А закона о преодолении коллизии в законодательных отношениях нет, он уже лет шесть как застыл на уровне проекта.

Швейцарский опыт исключительно интересен. Они решают просто. Если

обе стороны настаивают на своем и их интересы не стыкуются, тогда закон требует, чтобы Конфедерация не устанавливала конкретные позиции по всем положениям этого вопроса, а только установила рамочный закон. Но в этом случае. При всем многообразии и разнообразии, кантон обязан вписаться в представленные рамки. И любой конституционный суд не позволит выйти за эти рамки.

Почему же в России подобные вопросы решаются в одностороннем порядке и, как правило, всегда в пользу Центра? Тем самым теряется смысл Федерации, основной лозунг которой – «Единство в многообразии». 176 народов и национальностей проживает в России, и все голосовали за Конституцию. А преамбула Конституции звучит: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации, соединенные общей судьбой на своей земле...»

Есть очень интересный свой опыт в Германии, ее модель федерализма в чем-то нам близка. Но, опять же повторяюсь, возможен лишь селективный отбор этого опыта.

В этом смысле я возлагаю очень большие надежды на предстоящий форум. Сотрудничество с Советом Европы, в том числе и совместное проведение конференции в Казани, нам поможет прояснить ряд моментов в зарубежном опыте федеративных отношений. Надеюсь, что состоится диалог политиков и экспертов по наиболее актуальным проблемам федеративного развития, роли и месте законодательных органов. Я думаю, это очень важный диалог и он будет результативным.

11 июля

Открытие конференции

1. Выступление Фарида МУХАМЕТШИНА, Председателя Государственного Совета Республики Татарстан
2. Выступление Минтимера ШАЙМИЕВА, Президента Республики Татарстан
3. Выступление Дмитрия КОЗАКА, заместителя Руководителя Администрации Президента Российской Федерации и председателя Комиссии при Президенте по разграничению полномочий между различными уровнями государственной власти
4. Выступление Джованни ДИ СТАЗИ, Президента Палаты регионов КМРВЕ

**ОПИСАНИЕ ТЕКУЩЕЙ СИТУАЦИИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Председатель: Анатолий САЛТЫКОВ, вице-председатель КМРВЕ

Единство в многообразии

5. Выступление Томаса МАРКЕРТА, заместителя Секретаря Европейской комиссии по демократии посредством закона (Венецианская комиссия), Совет Европы

Конституция Российской Федерации о статусе регионов: проблемы единого правового поля

Многообразие в единстве региональных структур Российской Федерации

6. Выступление Мишеля ЛЕСАЖА, профессора Парижского университета, эксперта Совета Европы, Франция

Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти в субъектах Российской Федерации: новое законодательство и существующий опыт

7. Выступление Дмитрия КОЗАКА, заместителя Руководителя Администрации Президента Российской Федерации и председателя Комиссии при Президенте по разграничению полномочий между различными уровнями государственной власти, или его представителя

8. Выступление Александра КАЗАКОВА, председателя Комитета по делам Федерации и региональной политики Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Характерные особенности региональных законодательных процедур в республиках Российской Федерации: взгляд из Татарстана. Конституция Республики Татарстан

9. Выступление Сайфихана НАФИЕВА, председателя Конституционного суда Республики Татарстан, Российская Федерация

ЕВРОПЕЙСКИЕ ИНСТРУМЕНТЫ РЕГИОНАЛИЗАЦИИ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Председатель: Джованни ДИ СТАЗИ, Президент Палаты регионов КМРВЕ

Принцип субсидиарности

10. Выступление Бернда ЗЕММЕЛПРОГГЕНА, Министерство финансов Земли Нижняя Саксония, Германия, эксперта КМРВЕ

Проект Европейской хартии регионального самоуправления

11. Выступление Петера РАБЕ, экс-вице-председателя Конгресса, Германия

Партнерство регионов и межрегиональное сотрудничество – взгляд из кантона Базель-Штадт

12. Выступление Ханса Мартина ЧУДИ, вице-председателя Конгресса, государственного советника кантона Базель-Штадт, Швейцария

СТАТУС РЕГИОНОВ И ИХ РАЗВИТИЕ В ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАНАХ

Председатель: Ханс Ульрих ШТЕКЛИНГ, председатель Институционального комитета КМРВЕ

Федерализм в Германии

13. Выступление Уте КОЧИ, депутата Парламента (Ландтага) Земли Северный Рейн-Вестфалия, члена Конгресса, Германия

Асимметричный регионализм в Испании

14. Выступление Ллиберта КУАТРЕКАЗАСА, экс-председателя Конгресса, Генерального секретаря по европейским вопросам правительства Каталонии, Испания

Федеративная ориентация нынешних административных реформ Италии

15. Выступление Джованни ДИ СТАЗИ, Президента Палаты регионов, бывшего депутата парламента Италии и бывшего Президента региона Молиз, регионального советника, Италия

Реформа федерализма в Австрии

16. Выступление Андреаса КИФЕРА, директора Бюро Ландес-Европа, эксперта, Австрия

Программа первой половины дня включала выступления–приветствия.

– Проведение столь представительного форума на земле древнего Татарстана событие далеко неординарное, – сказал, открывая конференцию, Председатель Государственного Совета **Фарид МУХАМЕТШИН**. – Проблемы федерализма, конституционного статуса регионов, государственного строительства в многонациональных и многосоставных сообществах являются исключительно сложными и не имеющими единообразного решения. Вполне закономерно поэтому, что в условиях этапа переходности российского государства именно федерализм, – как принцип политического устройства и средство обеспечения стабильности в отношениях между федеральным центром и субъектами Федерации, – встал в качестве первоочередной задачи дальнейшего развития страны в XXI веке.

Этот принцип свое наиболее зримое воплощение получил в ряде государств Европы, которая сегодня движется к уникальной системе государственного устройства. И эта система все больше начинает представлять собой федерацию, состоящую из национальных федеративных государств, и из государств с различной степенью децентрализации и регионализации. Причем ведущая тенденция состоит в передаче отдельных государственных полномочий на высший уровень – Европейскому союзу и на низший – регионам. Именно регионы обеспечивают базовый уровень Евросоюза, привнося необходимый демократизм в процессы управления и воплощая собой принцип subsidiarity. Регионализм и subsidiarity давно уже стали принципами, выступающими прочной основой Европейской федерации.

Наработанный в Европе опыт федерализма имеет для нас особое значение, поскольку для новой России это единственная альтернатива дальнейшего развития.

Демократия, федерализм и гражданское общество – это триединая задача, решать которую, я уверен, мы должны с объединяющейся Европой.

Вступительное слово Президента РТ Минтимера ШАЙМИЕВА

Уважаемые участники и гости международной конференции, дамы и господа!

Мне доставляет большое удовольствие сердечно приветствовать вас с началом работы столь представительного форума. Тема, предложенная для обсуждения, весьма актуальна как для Европы, так и России, хотя мы осознаем всю глубину различий политических процессов, которые существуют на Западе и в нашей стране. Как я понимаю, успех объединения Европы в немалой степени зависит от регионов, среди которых есть достаточно влиятельные на общеевропейском уровне. Если допустима подобная аналогия, можно было бы сказать, что в России становление федерализма во многом зависит от сильных регионов, среди которых есть свое место и у Республики Татарстан. Мы последовательно выступаем с инициативами по дальнейшей федерализации государства.

За прошедшие с начала перестройки годы Россия сделала огромный шаг в направлении федерализма и демократии, обеспечения свобод и прав народов. Но с позиций того, что еще предстоит сделать, осваивая опыт европейского федерализма, наша страна находится еще только в самом начале пути. К сожалению, на российском политическом пространстве не утихают голоса, призывающие вернуться к унитарному устройству, ликвидировать республики, переключить регионы по экономическому принципу. Я не сомневаюсь, что альтернативы федерализму не существует, но нужно приложить немало сил, чтобы до конца реализовать эту цель.

Россия, как и ряд других многонациональных государств мира, строилась через завоевание или добровольное включение в свой состав различных народов. Поэтому этно-конфессиональный фактор в российской политике носит ключевой характер. Не только в Российской Империи, но даже в условиях тоталитарного режима СССР учитывались этнические интересы. Полиэтничность и поликонфессиональность - базовый элемент российской государственности, а потому федерализм в России невозможен без отражения интересов народов в государственном устройстве. Россия не может строиться по принципу «плавильного котла», наоборот, ее основа - признание «единства в многообразии».

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.

Особенность нынешней ситуации в России такова, что федерализм выполняет функцию территориального каркаса демократии. Нет другого полноценного способа защитить права народов, кроме как цивилизованный учет интересов национально-территориальных образований. Права народов гарантированы Конституцией РФ, более того, Россия подписала в 1998 году Европейскую конвенцию о нацменьшинствах, но до сих пор нет четкого механизма их реализации.

Чтобы не быть голословным, приведу лишь один пример. В соответствии с решением II съезда Всемирного конгресса татар, после длительного обсуждения научным сообществом, Государственный Совет - парламент Татарстана принял решение о переходе татарского языка на латинскую графику. Это полностью соответствует ст.68 Конституции РФ и является исключительной компетенцией республики. Тем не менее, Государственная Дума приняла поправки, предписывающие пользоваться только кириллицей.

Такое решение федерального законодателя противоречит также европейской «Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств», подписанной и ратифицированной Россией. В тексте Конвенции есть статья 5, которая гласит: «Стороны обязуются поощрять создание

благоприятных условий, позволяющих обеспечить лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, возможности поддерживать и развивать свою культуру, а также сохранять основные элементы их самобытности, а именно: религию, язык, традиции и культурное наследие». Вопрос языка один из самых сложных и тонких, он не терпит грубого вмешательства. Ни один народ не согласится с тем, чтобы за него определяли пути развития его национальной культуры. Уверен, что Конгресс местных и региональных властей Европы в своей деятельности встречается с подобными проблемами, поэтому интересно услышать мнение о путях их разрешения.

По нашему убеждению, в России подлинный федерализм возможен, как и в ряде развитых демократических государств мира, на базе соблюдения принципа «разделенного суверенитета». Как известно, в начале девяностых годов после принятия Декларации о государственном суверенитете Российской Федерацией, Татарстан, а вслед за ним, и другие автономные республики объявили свой суверенитет, то есть заявили о своих насущных правах, которые нельзя было реализовать в условиях существовавшего до этого общественного строя. При этом суверенитет выразился в обладании всей полнотой государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной) в пределах компетенции республик.

В непростом процессе становления российского федеративного государства приходится в рамках действующей Конституции искать различные пути достижения согласия и учета интересов субъектов федерации. Как показывает наш, пока еще непродолжительный опыт, наиболее приемлемым инструментом является принцип разграничения полномочий между разными уровнями власти и договорные отношения между центром и отдельными сложными субъектами федерации. Если нам через принятие федеральных законов удастся разграничить полномочия без тенденции к излишней централизации и вторжения в полномочия регионов, думается, будет найден путь к достижению стабильности в обществе, столь необходимой для продолжения реформ.

В столь многообразной по этническому, экономическому, климатическому признакам стране как Россия невозможно и не нужно все учитывать в федеральном законодательстве. Поэтому процесс заключения договоров, который начался с Татарстана в 1994 году, имеет право на жизнь. К примеру, проблему Калининградской области или Чеченской республики легче решить через механизм заключения двусторонних договоров, чем унифицированное федеральное законодательство. Для Республики Татарстан Договор является судьбоносным государственным актом, гарантией благополучия его многонационального народа.

Те отношения, которые сложились в нашей республике, получили название «Модели Татарстана». Ее суть состоит в том, что мы развиваемся как полиэтничное, поликонфессиональное сообщество. Для нашей республики это исключительно важно, поскольку здесь живут татары и русские, мусульмане и православные, представители других этнических

культур и конфессий. Стабильность может быть достигнута только благодаря соблюдению баланса интересов.

В этой связи несколько слов о месте и роли ислама в Татарстане. Порой ислам представляют как жесткую систему норм и предписаний, но на самом деле в рамках ислама возможен плюрализм, ибо он достаточно гибок и толерантен. Татарские богословы в XIX - начале XX века начали реформу ислама. Это движение получило название «джадидизма» (с арабского - обновление, реформа). Благодаря их усилиям российский ислам стал более светским, ориентированным на постоянное повышение образования, включая европейскую культуру и либеральные ценности, терпимым к другим религиям. Сложившееся в Татарстане межконфессиональное взаимопонимание в какой-то мере может служить примером и для других стран.

Как показывает международный опыт, роль региональных законодательных органов в укреплении федерализма и усилении формулы «единство в многообразии», безусловно, имеет большое значение. Мы исходим из того, что различие взглядов - это не помеха, а источник саморазвития, который позволяет учитывать интересы всех сторон и принимать выверенные решения.

Завершая свое выступление, я хочу выразить надежду, что в рамках конференции состоится конструктивный разговор. В программе представлен широкий круг проблем, который имеет, не только научно-теоретический, но и практический интерес.

Желаю всем плодотворной работы, ярких встреч и интересных дискуссий.

Благодарю за внимание.

По словам заместителя руководителя Администрации Президента РФ и председателя Комиссии при Президенте по разграничению полномочий между различными уровнями власти **Дмитрия КОЗАКА**, российские реформы в области федеративных отношений и местного самоуправления, которые проводятся по инициативе Президента Владимира Путина, направлены на укрепление региональной демократии и расширение возможностей граждан для участия в управлении государством. И сегодня крайне важно на деле реализовать конституционные принципы федерализма, которые во многом остаются декларацией, ибо не подкреплены должным образом правовыми рычагами.

Заместитель Председателя Совета Федерации РФ **Александр Торшин** и заместитель Полномочного представителя Президента РФ в Приволжском федеральном округе **Леонид Гильченко** передали участникам конференции приветствия своих руководителей – **Сергея МИРОНОВА** и **Сергея КИРИЕНКО** – с пожеланиями плодотворной и конструктивной работы.

Приветствие Сергея МИРОНОВА:

Сердечно приветствую организаторов и участников Международной конференции «Конституционный статус регионов в Российской Федерации и других европейских странах. Роль региональных и законодательных органов в усилении «единства в многообразии».

Проблемы совершенствования конституционного статуса регионов России и европейских стран в настоящее время приобретают особую актуальность. Они позволяют активизировать диалог по укреплению международного сотрудничества в целях устойчивого регионального развития, способствуют творческому развитию федерализма, способствуют творческому развитию федерализма как стабилизирующего элемента процесса демократических реформ.

Республика Татарстан широко использует предоставленные возможности осуществлять международные связи, практически реализовать накопленный опыт. Об этом свидетельствует и проведение настоящей конференции, которая, несомненно, внесет значимый вклад в осуществление поставленных целей.

От всей души желаю всем участникам конференции плодотворной и содержательной работы, интересных деловых контактов, творческих успехов и благополучия.

Председатель Совета Федерации Сергей Михайлович Миронов.

Приветствие Сергея Кириенко:

Перспектива регионального развития, политический вес и экономический потенциал регионов – это вопросы, напрямую зависящие от их конституционного статуса. История стран Европейского сообщества – свидетельство всестороннего и эффективного использования экономических возможностей территорий. Этот ценный опыт может стать источником выработки направления дальнейшего развития российских регионов.

На повестке дня конференции стоят вопросы, актуальные для всего европейского континента. Убежден, что представительный состав участников конференции обеспечит интенсивный, продуктивный обмен опытом, станет основой принятия значимых решений в области региональной политики.

Желаю вам конструктивного общения, успешной и плодотворной работы.

Полномочный представитель Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе Сергей Кириенко.

Высоко оценив уровень организации и представительный состав участников конференции, президент Палаты регионов КМРВЕ Джованни ДИ Стази сделал краткий обзор европейских моделей федерализма, особо подчеркнув при этом, что в Европе успешно развивается процесс регионализации и децентрализации.

– Европа должна и обязана жить в условиях разнообразия, – сказал Дж.ДИ Стази. – И очень отраднo, что в процессе выработки будущей конституции Европейского союза на вооружение взят девиз Совета Европы – «Единство в многообразии».

Во второй половине дня на конференции прозвучало 13 докладов, темы многих из которых вызвали дискуссии.

В своем выступлении заместитель Секретаря Европейской комиссии по демократии посредством закона **Томас Маркерт** рассказал об опыте работы Венецианской комиссии – консультативном органе Совета Европы, состоящем из независимых экспертов в области конституционного права, которая предоставляет рекомендации государствам Центральной и Восточной Европы. Комиссия работает в тесном сотрудничестве и параллельно с Конгрессом местных и региональных властей Европы. Если Конгресс представляет мнение избранных представителей, то Комиссия представляет более академичный, но не теоретический подход. Эксперты Комиссии провели исследования о роли регионов в европейской интеграции, изучили возможности регионов по заключению международных договоров.

Почему нас так интересует федерализм? Основная причина заключается в том, что федерализм является очень важным вопросом в контексте этнополитических конфликтов, которые происходили в Центральной и Восточной Европе вслед за распадом коммунистической системы. Многие конфликты можно решить именно с помощью федерализма. Так, Президент Молдавии недавно предложил федерализировать свою страну с тем, чтобы решить конфликт с Приднестровьем. Переговоры по новой федеральной конституции в Молдове начаты, и Венецианская комиссия предоставит экспертные рекомендации по этому вопросу.

Разумеется, каждая страна свободна выбирать, хотела ли она быть федеральной или нет. И, разумеется, ни один международный орган не может навязывать федеральные решения государствам, которые предпочитают оставаться унитарными. Тем не менее, когда к нам обращаются за рекомендациями, Венецианская комиссия обычно старается принимать федеральные решения. Причиной этого можно назвать само заглавие нашей конференции - «Единство в многообразии».

Почему так важно единство? Международное сообщество придает территориальной целостности существующих государств большое значение. В Европе нет энтузиазма, чтобы еще больше территорий становились независимыми. Мир и стабильность гораздо проще поддерживать, если существующие границы не ставятся под вопрос, если существует согласие, что любое решение необходимо искать в рамках существующих государств. Сепаратисты стремятся к тому, чтобы независимость их территорий стала способом решения всех их проблем. Но очень часто это не так. Создание новых небольших государств часто ведет к появлению новых меньшинств. И права этих меньшинств в новых государствах часто защищены даже хуже.

Если мы стараемся поддерживать единство при единообразии, мы проигнорируем существующее разнообразие и подорвем стремление к единству, которое мы стараемся защитить.

Разумеется, существуют различные виды разнообразия. Нам уже говорили о разнообразии в рамках такой страны, как Российская Федерация. Разумеется, есть экономическая разница. Например, в Италии север богаче, более развит, чем юг, и это является одной из причин, почему идет дискуссия в Италии о регионализации и федерализме. Разнообразие также может обуславливаться историей. Восточная и Западная Германия имели разные политическую и экономическую системы в течение 40 лет, и тот факт, что Западная Германия была федеральным государством, облегчил интеграцию Востока во вновь объединенную страну. Это была сложная задача, но унитарное государство гораздо с большими сложностями справилось бы с этой задачей, если бы вообще справилось.

Тем не менее, разнообразие ведет к конфликтам внутри стран с этническим разнообразием, что часто связано с языковыми или религиозными вопросами. Этот тип разнообразия содержится глубоко в эмоциях, традициях отдельных народов и людей. Нам не стоит забывать, что есть гораздо более давние конфликты в Западной Европе, например, в стране басков или в Северной Ирландии. Федерализм позволяет принимать к сведению и такой тип разнообразия. Он позволяет меньшинствам, проживающим на конкретных территориях, иметь самоуправление, особенно в областях, которые для них чрезвычайно важны, таких, как культура и образование. Не случайно, что в федеральных системах культура и образование обычно попадают в компетенцию субъектов федерации.

Федерализм, таким образом, по крайней мере, в теории, является идеальной системой для поддержания единства в разнообразии. Настоящий федерализм возможен только на основе демократической системы. Многоэтнические федерации представляют более сложные случаи. Пример успешной многоэтнической федерации – Швейцария. Бельгия сумела сохранить единство страны, несмотря на напряженные отношения между франкоговорящими и фламандскими территориями. Испания делится на регионы и в основном функционирует как федеральная страна. Найти решение проблемы конфликта в стране басков, которые явились наследием предыдущего централизованного режима, вполне можно найти как раз за счет федерализма.

Единство государства является идеальным решением. Если невозможно сохранить единство государства, то случай с Чехословакией – это в общем-то в определенной степени позитивный пример. Даже когда федерация разваливается, есть больше шансов, чтобы этот процесс прошел мирно.

Почему некоторые федерации успешно развиваются, а другие нет? Федерализм – это сотрудничество. Федерации функционируют только тогда, когда есть стимул для сотрудничества. Если каждый субъект

преследует только свои интересы за счет других субъектов федерального государства, то федеральная система не будет работать. Очень важно, чтобы и субъекты, и федеральный уровень сотрудничали между собой. Поэтому «единство в многообразии» – означает просто совместную работу.

Сотрудничество может существовать только тогда, когда есть правила и правила соблюдаются. В рамках федерации каждый субъект должен знать объем и границы своих полномочий и власти. Конечно, надо уважать федеральную власть, но, с другой стороны, субъекты должны уважать полномочия федерального уровня и работать в соответствии с правилами, которые устанавливает федеральная Конституция, основываясь на федеральной Конституции.

Федерализм дает много возможностей по решению задач поддержания единства в многообразии. Однако это не панацея и не единая модель для всех ситуаций и для решения всех проблем. У каждой страны свой путь, свои решения и своя ситуация. Однако каждая страна должна внимательно следить за опытом своих соседей, других стран, которые решают сходные проблемы и вырабатывают свои федеральные схемы. Эта конференция является уникальной возможностью для такого обмена опытом, и мы должны максимально использовать эту возможность.

Истории договорных отношений в Российской Федерации, взаимоотношений между республиками и другими субъектами РФ, а также процессу суверенизации республик был посвящен доклад профессора Парижского университета, эксперта Совета Европы **Мишеля Лесажа**. Он считает, что федеральное государство, являясь полноценным суверенным государством, вполне может поделиться с субъектами суверенитетом по некоторым полномочиям. В этом аспекте М.Лесаж признал, что принятая в новой редакции Конституции Татарстана формулировка о разделении суверенитета, вполне приемлема и для Чечни.

Заместитель руководителя Администрации Президента РФ, председатель Комиссии при Президенте по разграничению полномочий между различными уровнями власти **Дмитрий Козак** сказал, что нет единого рецепта реализации принципов федеративных отношений. Нет двух стран похожих, несмотря на единые принципы федерализма, по способам достижения этих целей.

Какие ключевые проблемы решает реформа федеративных отношений? Прежде всего это установление взаимосвязи между характером полномочий и источником их финансирования, между порядком установления публичных функций регионов и источником их финансового обеспечения. К сожалению, естественно логического регулирования этой взаимосвязи до настоящей времени нет, что вызывает огромный ущерб нашему федерализму, вызывает много конфликтов и взаимных претензий. Решение предлагается следующее: разделить, это уже сделано в законе,

который буквально несколько дней назад вступил в силу, все публичные функции региональных властей на собственные и делегированные полномочия. Собственные полномочия – это те полномочия, в которых региональные органы государственной власти обладают всей полнотой государственной власти и которые должны реализовываться за счет собственных бюджетов субъектов Российской Федерации. Делегированные полномочия – это те государственные функции публичной власти, которые законодательно регламентируются на федеральном уровне.

Нынешняя законодательная практика у нас такова, что практически все полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации являются делегированными. Тем не менее их обеспечение осуществляется за счет собственных бюджетов субъектов Российской Федерации. Значит, осуществляется самостоятельно и федеральный центр не имеет возможности на объем расходов влиять, что абсолютно справедливо. Это ключевое противоречие нашего российского федерализма.

Многие несколько искаженно понимают эту проблему, говоря о том, что мы должны были разграничить полномочия по каждому предмету совместного ведения. Такой задачи не ставилось. Речь шла о том, чтобы защитить бюджеты субъектов Российской Федерации от необоснованного вмешательства федерального центра. Исходя из объема расходных обязательств, мы должны распределить средства налогоплательщиков – доходные источники бюджета федерального центра и региональных властей и предоставить субъектам Российской Федерации подлинную самостоятельность, всю полноту государственной власти в тех сферах общественных отношений, которые отнесены к их собственным полномочиям.

Вторая проблема – это вопрос о договорном способе разграничения полномочий. Практика договорного разграничения полномочий в условиях современного конституционного устройства достаточно богата и разнообразна, но она на многие вопросы ответа до сих пор не дала, что тоже вызывает конфликты. Были постоянные дискуссии – что важнее: закон или договор? Эту проблему мы сегодня также решили, определив место договора в правовой системе, установив федеральным законом детально и процедуру заключения договоров, и основания для их заключения.

Что касается оснований для заключения договора – договоры заключаются в тех случаях, когда географическое положение, исторический путь, который прошел субъект Российской Федерации, определяют необходимость предоставления каких-то дополнительных функций, дополнительной степени свободы органам государственной власти субъекту Российской Федерации. В новом законе закреплено, что не допускается передача договором полномочий отдельным регионам, если они могут быть переданы законом всем субъектам Российской Федерации.

Федерации. Это тоже чрезвычайно важно, потому что это вопрос прав граждан на территории Российской Федерации. Ведь каждый такой договор затрагивает интересы других субъектов Российской Федерации. Договоры, в отличие от предыдущего регулирования, сегодня должны содержать четкие права и обязанности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти по отношению к субъектам, а также способы и самое главное, то, что ранее не предусматривали, – способы и источники финансирования и ресурсного обеспечения тех полномочий, которые переданы на региональный уровень.

Самая широкая автономия для Чеченской Республики означает только одно – максимальная децентрализация полномочий с федерального уровня на уровень региональный. Но в рамках действующего закона. Нового регулирования федеративных отношений вправе потребовать любой субъект Российской Федерации.

Третья проблема – это детальная регламентация федерального вмешательства в деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Одно из оснований – если вследствие стихийных бедствий, катастроф, иных чрезвычайных ситуаций легитимные органы власти в субъекте Федерации не могут быть сформированы, тогда временно с федерального уровня назначаются соответствующие должностные лица, в обязанность которых вменяется оказание публичных услуг, которые должны при обычной ситуации оказывать органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

Следующее основание для федерального вмешательства – в случае, когда органы государственной власти на соответствующей территории не исполняют федеральную Конституцию, нарушают закон. Если такие факты установлены в судебном порядке и органы государственной власти субъекта Российской Федерации не подчиняются судебному решению, вступившему в законную силу, в этом случае по решению федеральных органов государственной власти допускаются досрочное прекращение полномочий соответствующих выборных органов и должностных лиц и назначение новых выборов.

Еще одно основание для вмешательства – это когда самостоятельная, теперь уже подлинно самостоятельная политика субъекта Российской Федерации приводит его в состояние финансового краха.

И четвертый случай федерального вмешательства – это когда субъект Российской Федерации при выполнении делегированных полномочий нарушает федеральный закон или при его исполнении допускает нецелевое использование тех средств, которые выделены на конкретные цели из федерального бюджета. Конкретное полномочие, при котором допускаются такие нарушения, может быть временно изъято из функций региональных властей.

Очень важные замечания, которые мы должны тоже иметь в виду. Случаи федерального вмешательства в деятельность региональных властей

детально регламентированы, что исключает возможность злоупотребления этим правом. Все решения, которые принимает федеральная власть о вмешательстве в деятельность региональных властей, должны основываться на судебных решениях, а в случаях чрезвычайных ситуаций, катастроф и так далее – на решениях верхней палаты парламента, которое принимается квалифицированным большинством.

Это три ключевые позиции, которые решает новый федеральный закон об общих принципах организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации, который является базовым, ключевым в регулировании федеративных отношений в нашей стране.

Мы прошли долгий путь к принятию этих решений. Обсуждение этих конструкций федеративных отношений было самым широким. Я здесь должен выразить огромную благодарность Совету Европы, который принял активное, деятельное участие, интеллектуальное, прежде всего, участие в проведении этой реформы, в выработке этих решений. Мы обсудили все эти решения во всех регионах и на самых различных Форумах.

Сегодня нам необходима политическая воля, необходима решительность для того, чтобы довести эти решения до реального воплощения. Работы впереди еще очень много. Как этот закон будет работать? Мониторинг нужен, прежде всего, на федеральном уровне, потому что этот закон – это прежде всего самоограничение федеральной власти. И от того, как этот закон будет соблюдать федеральная власть, во многом зависит жизнеспособность конструкции федеративных отношений, которая сегодня предложена.

Нам надо сосредоточиться на том, чтобы реализовать все положения этих законов. Нам необходимо принять новое бюджетное и налоговое законодательство, которое будет адекватно этому принципу правового регулирования федеративных отношений. Нам необходимо поменять массу федеральных законов, которые сегодня противоречат новой конструкции.

Для этого нам нужна совместная конструктивная работа и с субъектами Российской Федерации, и с федеральными органами государственной власти.

Большой резонанс вызвал доклад председателя Комитета Совета Федерации по делам Федерации и региональной политики **Александра Казакова**. Он привел ряд ярких примеров, свидетельствующих о процессе концентрации полномочий в федеральном центре (реформа Совета Федерации, создание федеральных округов, диспропорция в межбюджетных отношениях и др.) и тенденции движения России к унитарному федерализму.

После революционных преобразований, свидетелями которых мы были в 1990 годы, видимо, исторически необходим период отрезвления, который

проходит каждая страна, каждая нация после такого рода встряски. Понятно, что и мы, наверно, тоже должны были пройти некий путь отрезвления, оценки пройденного пути, возвращения к тем ценностям, к которым привыкли. Поэтому выстраивание вертикали власти, возможно, кому-то покажется временным.

Что сегодня происходит? Мне кажется, ослабления этих тенденций мы не чувствуем. Скорее наоборот. Мы являемся свидетелями их усиления – в части, скажем, федерального вмешательства в дела регионов, о чем здесь достаточно убедительно сказал Дмитрий Николаевич. Действительно, наряду с возможностью Президента снимать и освобождать избранных губернаторов, появились возможности законно вводить временные администрации. Появились и новые моменты – в частности, усилилось вмешательство федерального центра в региональные выборные компании. В настоящее время губернаторы практически отстранены от возможности участия в решении кадровых вопросов по назначению чиновников федерального уровня. Вывод, с моей точки зрения, очевиден.

В России на сегодняшний день складывается система, которую я условно назвал «унитарным федерализмом». Мы все больше становимся государством, где баланс федеральной и региональной власти все больше и больше смещается в сторону Центра.

Плохо это или хорошо? Смотря с каких позиций взглянуть на эту проблему. Я глубоко солидарен с выступавшим здесь до меня Минтимером Шариповичом Шаймиевым – Президентом Республики Татарстан, который в своем выступлении сказал, что есть в Российской Федерации силы, тянущие нашу страну к унитаризму. Да, такие силы есть.

Я глубоко убежден в том, что концентрация все больших полномочий на федеральном уровне не отвечает реалиям Российской Федерации. Наверное, она удобна федеральному центру, обеспечивая контроль над регионами. Но и экономическая, и социально-политическая эффективность данного курса, с моей точки зрения, находится под очень большим вопросом. Если мы не хотим повторить историю Российской империи, историю Советского Союза и завести Россию в очередной исторический тупик, то другой альтернативы, кроме как развитие федеративных отношений, для нашей страны не существует.

Мне кажется, что тот дисбаланс, который на сегодняшний день наметился в формировании федеративных отношений, во взаимоотношениях между Центром и регионами, нужно исправлять, и исправлять существенно. Сейчас, я в этом глубоко убежден, это можно сделать без существенных социально-экономических и политических издержек. Время пока еще, с моей точки зрения, не упущено.

Федеральная власть должна осознать, что чрезмерная централизация и бездумная унификация противопоказана нашей стране. Невозможно управлять Российской Федерацией из Центра. Невозможно это делать по единому для всех территорий и народов шаблонов. Понимание этой

простой и, на мой взгляд, абсолютно ясной мысли должно пронизывать все сферы деятельности федерального центра.

К сожалению, в настоящее время политическая ситуация сложилась таким образом, что такого рода регионов мало и политически их поддерживать сегодня невыгодно. Отсюда мы имеем картину, при которой политика уступает здравому экономическому смыслу. Мы должны сделать вывод в том, что экономические, стратегические интересы развития Российской Федерации на сегодняшний день остановлены в угоду кратковременным политическим интересам.

За 10 лет, прошедших с момента принятия Конституции, мы накопили немалый опыт строительства федеративного государства. Безусловно, опыт не всегда и не во всем удачный. В то же время, при моем глубоком убеждении, мы не сделали ни одной грубой, я бы сказал, непоправимой ошибки. Но успокаивать нас это не должно. Я думаю, что, двигаясь по пути развития самостоятельности регионов, мы в конце концов придем к тому, что вопросы, связанные с федеративным устройством, вопросы важные и актуальные для развития государственности нашей Родины, будут решаться проще и легче.

Существенным моментом в исправлении намеченного дисбаланса могло бы стать обоюдное стремление – и Центра, и регионов – к самодостаточности субъектов Российской Федерации. В то время, когда у нас две трети субъектов не в состоянии обеспечить самих себя элементарными социально-экономическими стандартами, говорить об эффективной модели федеративного устройства Российской Федерации, мне кажется, просто преждевременно. Мы должны поддерживать сильные регионы, которые эффективно работают.

О реальном воплощении этого тезиса в жизнь рассказал на примере Швейцарии вице-председатель Конгресса, государственный советник кантона Базель-Штадт **Ханс-Мартин Чуди**. По его словам, чтобы появились сильные регионы, необходимо, чтобы регионы сами выбирали себе партнеров для сотрудничества – как внутри страны, так и за ее пределами. Г-н Чуди начал с того, что напомнил слова Льва Толстого, который сказал однажды, что легче написать 10 томов по философии, чем выработать один принцип и осуществить его в действительности.

Кантон Базель-Штадт, откуда он приехал, находится в так называемом транснациональном треугольнике: от столичной ратуши буквально за 15 минут можно дойти до границы с Францией и Германией. Район столетиями представляет единое пространство в отношении языка, культуры, экономики. Реальность такого существования приводит Базель к необходимости поддерживать на всех уровнях и со всеми соседями интенсивные и регулярные отношения. Что очень важно, федеральную власть не пугает такая самостоятельность кантона, она зафиксирована в Конституции Базель-Штадта.

Характерным особенностям региональных законодательных процедур в республиках Российской Федерации на примере Татарстана был посвящен

доклад председателя Конституционного суда РТ **Сайфихана Нафиева**. Эксперт КМРВЕ **Бернд Земмелрогген** (Германия) подробно остановился на принципе субсидиарности как важнейшем инструменте регионализации и децентрализации:

В федерации отношений между Центром, регионами и муниципалитетами безо всякой напряженности, в принципе, не бывает. Всегда идет борьба за компетенцию – это нормальное явление. Потому что распределение компетенции означает деньги, персонал – т.е. кадры, а также большую власть. Поэтому об этом ведется очень много споров. Для того чтобы эти споры происходили в скоординированной форме, в Европейском союзе попытались найти правила для таких действий. И одно из этих правил – принцип субсидиарности. В 1992 году он получил свое отражение в европейских договорах. Это не абстрактный принцип, он регулирует политический процесс и, так сказать, держит его в определенных рамках.

Принцип субсидиарности применяется только там, где происходит конкуренция законодательства. Второй важный момент – рамочные условия для его применения: принцип субсидиарности применяется тогда, когда цели, которые преследуются в проведении какого-либо мероприятия, не достигаются.

Есть определенные правила, которые облегчают применение этого принципа. Европейский союз должен хорошо обосновать свое законодательное предложение. Тогда регионы могут отследить, почему центральный уровень преследует ту или иную цель, каким мотивом руководствуется. Законодательное предложение должно быть сделано в такой форме, которая позволяет оставлять большую свободу действий для стран-участниц, которые должны иметь определенное пространство, чтобы осуществлять свои специфические интересы.

И, наконец, третий момент, который мне представляется очень важным в рамках Европейского союза. Очень важно проследить, чтобы решение, принятое на уровне сообщества, дальше осуществлялось на национальном уровне.

И здесь очень важен следующий момент: несоблюдение этого принципа можно оспорить в виде иска в Европейском суде, который принимал решения в пользу отдельных государств, занимая позиции принципа субсидиарности. С проблемами, связанными с субсидиарным принципом, можно обратиться и в Комитет регионов.

В настоящее время обсуждается проект договора о Конституции Европейского союза, и там тоже нашло отражение положение о субсидиарном принципе. Мы будем расширять сферу его применения. Так, его можно использовать и в отношениях между региональным и местным уровнями.

Вторая норма, на которой я бы хотел остановиться, – это так называемая

система раннего оповещения. Парламенты стран-участниц имеют возможность высказывать свою позицию по отношению к законодательному предложению Европейского сообщества, и необходим определенный кворум – треть регионов – для того, чтобы можно было перепроверить действие субсидиарного принципа. Национальным парламентам при этом надо сотрудничать между собой.

Бывший вице-председатель Конгресса **Петер Рабе** (Германия) рассказал о проекте Европейской хартии регионального самоуправления – правовом документе по вопросам региональной демократии.

Разговор вокруг этого проекта получился интересным. Документ создавался по образцу и на основе Европейской хартии о местном самоуправлении, которая, кстати, ратифицирована Россией, но ее судьба оказалась менее удачной. Работа над проектом идет уже с 1997 года. Российские представители в КМРВЕ принимали активное участие в совершенствовании текста. В Совете Федерации была создана рабочая группа, которая учла в обобщенном заключении российский опыт, в том числе опыт двусторонних договоров. Но на окончательном этапе в Страсбурге возникли дискуссии о правовом статусе документа. По одной точке зрения, это должна быть конвенция, которая имеет правовой характер, по другой – достаточно статуса хартии с рекомендательным характером. Как оказалось, не все страны готовы предоставить своим регионам широкую автономию.

Отметив, что сегодня Россия полностью интегрирована в демократическое сообщество европейских государств, президент Палаты регионов Дж. ДИ Стази выразил надежду, что российские власти будут поддерживать усилия Конгресса по принятию Европейской хартии о региональном самоуправлении. «Европа обязана жить в условиях разнообразия, – сказал он. – Регионы сегодня являются политической реальностью Европы, они – активные партнеры в деле строительства демократического общества и должны быть признаны как партнеры в процессе принятия политических решений как на национальном, так и на общеевропейском уровне», – подчеркнул он.

Как убедились участники конференции, на континенте существует большое разнообразие моделей и форм регионального самоуправления. Самое старое федеративное устройство – это Швейцария. Есть еще австрийская и немецкая федеральные структуры, сформировавшиеся после Второй мировой войны, есть бельгийская структура – как результат успешных переговоров между культурными сообществами с центральной властью. В последнее время стала создавать федеральные структуры Италия, в Испании появились элементы асимметричного федерализма.

На выбор предлагались варианты: асимметричный, с широкими полномочиями регион, как в Швейцарии – или автономия с особыми полномочиями в рамках унитарного государства, как Республика Крым. Важно, что участники конференции говорили и о минусах федерального управления, в частности, о больших временных затратах на согласование общих решений.

В Татарстане уже изучили федерализм по-американски, по-канадски, по-

немецки, по-швейцарски. Тем не менее выступления представителей Швейцарии и Германии существенно дополнили имеющиеся знания. Кроме того, мы ближе познакомились с опытом Бельгии, Испании, Италии, Австрии, имели возможность узнать, как работает представительство Шотландии при ЕС в Брюсселе.

Как выяснилось, в других европейских странах тоже есть немало сложностей во взаимоотношениях регионов с федеральными правительствами. Например, по образному выражению **Джорджа Калдера**, главы Шотландского исполкома ЕС в Брюсселе, Шотландия находится в объятиях Великобритании. Конечно, в других странах не употребляют слово «Центр» по отношению к федеральной власти, но в экономическом выравнивании территорий затруднения испытывают практически все.

Первый день конференции завершился вечерней сессией «Статус регионов и их развитие в европейских странах». О германской модели федерализма рассказала депутат Парламента (Ландтага) Земли Северный Рейн-Вестфалия, член КМРВЕ **Уте Кочи**:

Понятие «федерализм» для некоторых государств в Европе, во всяком случае, для наших британских друзей, связано со страхом утратить свою государственность, суверенитет. А, скажем, немцы, австрийцы, бельгийцы – видят в этом эффективный инструмент для контроля за центральной государственной властью.

Каковы преимущества и недостатки федерального государства по сравнению с унитарным?

Первое преимущество: распределение властей по различным конституционным органам означает контроль над властью и одновременно защиту от злоупотребления властью. Это означает больше демократии, способствует активному участию граждан в принятии решений.

Федеральные земли находятся все время в конкуренции друг с другом. А мы знаем, что конкуренция оживляет дела. Обмен опытом между землями способствует прогрессу и предупреждает ошибочное развитие на территории всей федерации. Взаимный контроль, взаимный учет, вынужденность принятия компромисса затрудняют или препятствуют, по крайней мере, различным экстремистским позициям. К тому же, федерализм предполагает финансовое выравнивание между землями, а это действует стабилизирующе.

Важное преимущество – многообразие. Деление федерации на земли гарантирует очень много различных политических и культурных моментов. Мы можем это наблюдать и в Казани.

Какие недостатки исходят из нашего опыта?

Самостоятельность земель приводит неизбежно к различиям. Качество жизни федерации – то, чего мы стремимся достигнуть. Сюда

относится, например, единая школьная система. В условиях федерации принятие решений иногда приводит к длительным переговорам.

Немецкая Конституция отводит Федерации и землям в сферах законодательства, администрации, правоприменения определенные задачи. Федерация имеет компетенции по законодательству во всех областях, в то время как управление является делом земель. Это принципиальный вопрос.

Связующее звено между Федерацией и землями – Бундесрат. Это конституционный орган Федерации, который состоит из представителей правительств федеральных земель. Таким образом, земли получают определенное выравнивание за потерю некоторых компетенций законодательного характера, поскольку имеют право голоса при реализации конституционных предписаний.

Важным элементом федерального государства является солидарность немецких земель между собой. Установление равных жизненных условий на всей территории ФРГ, а также сохранение правового и экономического единства осуществляется в интересах всех людей, и это регулируется в Основном законе Федерации. Конституция регулирует финансовые отношения между землями и Федерацией и землей между собой через распределение общих налогов: подоходного и налога с оборота.

Бундесрат имеет право блокировать некоторые решения Бундестага. И здесь возникают, конечно, проблемы. Поэтому нам в Германии тоже приходится подискутировать, в каком направлении следует развиваться дальше. Во всяком случае, земельные парламенты должны получить больше прав.

Об асимметричном регионализме в Испании рассказал генеральный секретарь по европейским вопросам правительства Каталонии, экс-председатель Конгресса **Ллиберт Куатреказас**, о реформе федерализма в Австрии – директор Бюро Ландес-Европа **Андреас Кифер**.

Выступление Президент Палаты регионов **Джованни Ди Стази** было посвящено федеративной ориентации нынешних административных реформ в Италии:

В настоящий момент в Италии идет процесс децентрализации и федеральной реорганизации государства. Реформирование началось в 1990 году, когда законодательно была определена компетенция местных и провинциальных властей в соответствии с Конституцией 1948 года. Новая федеральная архитектура государства еще не завершена. Основные новации за последние 30 лет касались в основном законов о выборах. Так, закон от 1993 года обеспечил прямые выборы мэра и президента провинции. Местные правительства стали более стабильными. В 1999 году принят закон, который ввел прямые выборы регионального президента

Закон № 59, принятый парламентом в 1997 году, ввел понятие административного федерализма. Часть государственных

административных функций была передана регионам, местным органам властей. Законом предусматривается упрощение законодательных процедур. Государство сохранило только федеральные полномочия: внешняя политика, оборона, вооруженные силы, отношение между государством и церковью, юстиция, финансы и т.д. Практически все другие полномочия были переданы регионам и местным органам власти, включая промышленность, энергетику, гражданскую оборону, образование. Здравоохранение и до этого было специфической компетенцией регионов.

Необходимо было лучше скоординировать работу местных, региональных органов власти и федерального Правительства. Эту роль взяли на себя постоянные конференции: национальная, региональных и местных властей.

Новый подход к распределению полномочий мог применяться только к административным функциям. Чтобы перераспределить законодательные полномочия национальных парламентов – региональных ассамблей – потребовалось внести изменения в Конституцию страны. Вместо списка региональных законодательных органов в Основном законе появился список исключительных законодательных компетенций парламентов – федерального и региональных.

В ходе реформ предполагается создать новую национальную палату региональных и местных властей, а также дать регионам возможность участвовать в выборе судей Конституционного суда. Только когда мы сможем сказать, что итальянский федерализм теперь полностью сформировался и может эффективно работать.

Наряду с общими проблемами федерализма речь шла о языковых проблемах и путях их решения; о том, надо ли бояться ислама; о необходимости правовой защиты регионального законодательства со стороны органов прокуратуры и судебной власти; о взаимодействии с муниципальными органами власти.

Председательствовал на этой дискуссии руководитель Совета Ассамблеи народов России **Рамазан Абдулатипов**. Он сразу призвал вести речь о классическом федерализме. Вспоминая определение А.Казакова об унитарном федерализме, Р.Абдулатипов сказал, что не знает такого. «Это скорее всего федерализм «нетрадиционной ориентации», – пошутил Р.Абдулатипов.

Федерализм отличается тем, что открывает возможности для диалога, решения спорных вопросов демократическими процедурами – таков был лейтмотив всех выступлений на «круглом столе». При этом споры возникают не только в отношениях между федеральной властью и регионами. Как сообщила вице-председатель Форума Федераций **Селин Оклэр**, 25 процентов мировых конфликтов имеют межэтническую основу.

12 июля

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАЛИЗМА И СТАТУСА РЕГИОНОВ В ЕВРОПЕ

Председатель: Ллиберт КУАТРЕКАЗАС, экс-председатель КМРВЕ

Федерализм Бельгии

10. Выступление Николаса ЛАГАССА, научного сотрудника Центра общественного права, Свободный университет Брюсселя, эксперта Конгресса, Бельгия

Структуры самоуправления для Шотландии.

Нынешние реформы в Соединенном Королевстве

11. Выступление Джорджа КАЛДЕРА, главы Бюро Правительства Шотландии при ЕС в Брюсселе

Федерализм в Швейцарии

12. Выступление Ханса Ульриха ШТЕКЛИНГА, председателя Институционального комитета КМРВЕ, государственного советника кантона Сент-Галлен, Швейцария

Пример Крыма (Украина)

13. Выступление Александра БАТАЛИНА, депутата Верховной Рады Автономной Республики Крым, вице-председателя Комитета социальной сплоченности Палаты регионов КМРВЕ, Украина

Другие российские примеры

Башкортостан

14. Выступление Константина ТОЛКАЧЕВА, Председателя Государственного Собрания Республики Башкортостан

Удмуртская Республика

15. Выступление Игоря СЕМЕНОВА, Председателя Государственного Совета Удмуртской Республики

Татарстан

16. Выступление Мидхата ФАРУКШИНА, профессора Казанского государственного университета, Россия

Регионы и новая Европейская Конституция. Сотрудничество в странах ЕС (Европейская конвенция)

17. Выступление Эдуарда РОЙША профессора конституционного права Университета Барселоны, эксперта КМРВЕ, Испания

«КРУГЛЫЙ СТОЛ»
ФЕДЕРАЛИЗМ
КАК ИНСТРУМЕНТ ОСЛАБЛЕНИЯ КОНФЛИКТОВ

Председатель: Рамазан АБДУЛАТИПОВ, председатель Совета Ассамблеи народов России

Позитивный опыт автономных регионов как источник вдохновения при разрешении конфликтов в Европе

18. Выступление Андреаса ГРОССА, вице-председателя Парламентской ассамблеи Совета Европы, Швейцария

Участники «круглого стола»

Представители Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Анатолий САЛТЫКОВ, Валерий КАДОХОВ

Представитель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации – депутат Виктор ГРИШИН

Представители Государственного Совета Республики Татарстан – члены Президиума Марат ГАЛЕЕВ и Мидхат КУРМАНОВ

Представитель Форума Федераций: Селин ОКЛЭР, вице-председатель Форума Федераций

Общая дискуссия

Заключительная сессия

Выступление Фариды МУХАМЕТШИНА, Председателя Государственного Совета Республики Татарстан

Выступление Александра КАЗАКОВА, председателя Комитета по делам федерации и региональной политики Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Выступление Ульриха БОНЕРА, заместителя исполнительного директора КМРВЕ

На утренней сессии «Перспективы развития федерализма и статуса регионов в Европе» был представлен опыт федерализма Бельгии – одной из самых развитых в Европе структур в плане делегирования полномочий. В своем докладе эксперт КМРВЕ, научный сотрудник Свободного университета Брюсселя **Николаса Лагасс** показал на примере своей страны, какого консенсуса можно достигнуть, осуществляя постоянный диалог как на межрегиональном уровне, так и на уровне «Центр – регионы».

Выступление главы Бюро Правительства Шотландии при ЕС Джорджа Калдера было посвящено структурам самоуправления в Шотландии и нынешним реформам в Великобритании. Уэльс и Шотландия в последние годы получили больше полномочий, однако вопросы остаются. Так, Уэльская ассамблея может принимать лишь подзаконные акты.

Профессор конституционного права Университета Барселоны, эксперт КМРВЕ **Эдуард Ройш** рассказал о позиции регионов в свете создания новой Европейской конституции и о сотрудничестве в странах ЕС.

Швейцарскую модель федерализма, в которой кантоны наделены большими правами, представил председатель Институционального комитета КМРВЕ, госсоветник кантона Сент-Галлен **Ханс Ульрих Штеклинг**, о Крымской автономии в Украине – депутат Верховной Рады Автономной Республики Крым, вице-председатель Комитета социальной сплоченности Палаты регионов **Александр Баталин**.

В выступлении Председателя Государственного Совета Удмуртской Республики **Игоря Семенова** содержалась критика проводимой в России политики унификации. На его взгляд, асимметричное устройство федеративного государства помогает во всем мире учитывать историю и особенности развития регионов. Такие примеры есть в Канаде, Индии, других странах. В 16 из 51 штата США для преступников предусмотрена смертельная казнь, и никто не кричит об обязательности моратория на нее для всех штатов страны. В разных штатах – разное уголовное законодательство, разные избирательные законы. Общее лишь то, что всюду действительно обеспечивается неукоснительное исполнение законов. Почему же в России при огромном разнообразии условий и исторического пути регионов, надо стремиться к некоей унификации? – недоумевал И.Семенов.

Надо сказать, что нынешнее состояние федерализма в России, и я не буду оригинален в своей оценке, не может устраивать никого, и, прежде всего, регионы. За уже многие годы российских реформ так и не сложилось, на мой взгляд, ясного подхода к федеративным отношениям, к принципам и механизму их функционирования и развития. Не случайно многие эксперты и аналитики говорят об их конъюнктурности, зависимости от текущих политических коллизий во взаимоотношениях Центра и регионов.

Конечно, выстраивание приемлемой для России модели федеративных отношений в постсоветских условиях – задача очень непростая. Если в обществе многолетний и глубокий социально-

экономический кризис, если стала совершенно иной политической система и структура собственности, это неизбежно отражается на всех политических институтах, на характере взаимоотношений уровней власти. Не случайно в ходу сегодня тезисы о «реальном» и «декларируемом», о «виртуальном» федерализме. Довольно печально сознавать, но немалая доля истины в каждом из них действительно есть.

Мы видим, что в последние годы у нового руководства России есть политическая воля изменить положение, внести значительные системные изменения в законодательную базу федеративных отношений. Обновлен закон о принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти России и субъектов Федерации. Только что Государственная Дума и Совет Федерации одобрили изменения и дополнения в существующий закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», которые повышают ответственность региональных властей. Продолжается работа над законопроектом о реорганизации местного самоуправления...

Вроде бы, политические документы принимаются, к их разработке привлекаются региональные руководители. Политическая надстройка, можно сказать, совершенствуется. Но что же происходит в базисе, в отношениях собственности и особенно в финансово-бюджетной и налоговой сферах? В их законодательном регулировании? Вот где основа наших противоречий и источник непонимания.

Пришло время от достаточно общих слов в Бюджетном кодексе перейти к закреплению в нем конкретных доходных источников регионов, а не тасовать их в ежегодных законах о бюджете. Это будет важный элемент действительно экономически мотивированной модели федеративных отношений, дающей регионам необходимые стимулы.

Вообще мне импонирует идея не сводить федерализм лишь к отношениям федеральных и региональных начальников, к выяснению, кто из них больше и лучше работает для народа. К сожалению, это есть. Федеральный центр, широко используя прессу, пытается нередко доказать, что рассадник бюрократизма и неисполнения «замечательных» законов - внизу, на местах. Мы, в регионах, тоже не лыком шиты - не прочь объяснять перманентные трудности непродуманностью реформ и выкачиванием средств в супербогатую столицу.

Я сторонник той точки зрения, что суть процесса развития федерализма – укрепление целостности и единства за общества и государства, расширение самостоятельности, комплексность развития субъектов Российской Федерации. Но самый главный критерий при этом – качество жизни наших граждан, соблюдение их прав и свобод. Именно они, по моему мнению, должны быть поставлены во главу угла при определении стратегии и тактики развития федеративных отношений, их

конкретного содержания. Можем ли мы сказать, что такое происходит на практике? Вопрос весьма дискуссионный.

Я уже говорил о стягивании в Центр налогов за недра, других доходов. Все это мотивируется необходимостью создания финансовых резервов, выплаты внешних долгов. Но что же, мы так и будем всегда зависеть от мировых цен на нефть? А где же промышленная политика Правительства, поддержка высокотехнологичных и просто традиционных производств в регионах, способных вдохнуть новую жизнь, дать дополнительные средства и занятость населения?

Как представитель национальной республики, не могу не выразить своего отношения к активно подогреваемой в последнее время идее укрупнения субъектов Российской Федерации. Уже опубликованы и различные варианты, где расписано, какой республике или области здравствовать и впредь, а какой – исчезнуть. В самой постановке вопроса об оптимизации административно-территориального деления и управления нет ничего зазорного, есть уже и живые примеры конкретных действий. Наши соседи-пермяки выходят на финишную прямую в создании Пермского края, в который войдут, как это и было в советское время, Пермская область и Коми-Пермяцкий национальный округ.

Плохо лишь то, что у некоторых предлагающих присутствует в идее укрупнения больше голый политики, чем трезвого расчета. Они предлагают, как в известной басне дедушки Крылова – пересаживать исполнителей и думают, что от одного этого музыка федерализма зазвучит слаженнее. Начинать еще одну, причем такую глобальную реформу, когда в стране и без того ведется в различных сферах не меньше десятка реформ одновременно – по меньшей мере, безответственно.

Докладчик внес несколько конкретных предложений: во-первых, быстрее принять закон о единых социальных стандартах, который позволит регионам лучше обосновывать свои бюджеты; во-вторых, очень тщательно подойти к третьему чтению закона о реформе местного самоуправления; в-третьих, принимать по вопросам совместного ведения только рамочные законы, тогда как сегодня практически не остается места для правового регулирования субъектов.

– Федерализм еще не занял должного места в российских политических традициях, в системе ценностей, ментальности как населения в целом, так и политической элиты России, – отметил в своем выступлении Председатель Государственного Собрания Республики Башкортостан **Константин Толкачев**. Во многом это происходит из-за того, что базовое понятие «федерализм» во многом остается неопределенным.

Россия уникальна и крайне специфична, напомнил он общеизвестную истину, которую, увы, приходится доказывать тем, кто призывает к унитарному государству или пытается загнать молодой российский федерализм в прокрустово ложе иностранных конституционных систем. Мы –

самостоятельная цивилизация, со своей собственной историей, со своей культурой и со своей моделью федерализма.

Курс Президента России на укрепление вертикали государственной власти призван обеспечить эффективность государственного управления, а также единство ее политического, правового, экономического пространства. Надо подчеркнуть, что это вовсе не означает курса на унитаризацию, отказа от федеративной формы государства, стремления ревизовать основополагающие принципы действующей Конституции.

Вместе с тем, историю последнего десятилетия нельзя рассматривать как последовательное движение от унитарной модели государственного устройства к федерализму. Федеративное строительство в России происходило противоречиво, не всегда последовательно и логично, во многом зависело от политической конъюнктуры, характера взаимоотношений федеральных органов государственной власти и руководства субъектов федерации. Нередко логика борьбы и конкурентности различных уровней государственной власти возобладала над логикой конструктивного созидания.

Главный итог заключается в том, что удалось сохранить целостность Российского государства, а также приступить к последовательному созиданию принципиально новой для России федеративной модели государственности. Уже можно констатировать, что при наличии многих проблем наиболее опасный этап пройден.

Сейчас Россия стоит перед выбором модели федерализма. Специалисты отмечают наличие в российском конституционном законодательстве свойств одновременно трех моделей федерализма, во многом противоречащих друг другу в своих ключевых посылах. В наибольшей степени существующая в России модель федерализма относится к «кооперативному федерализму», который отличает развитая и конституционально обеспеченная система взаимодействия между Центром и субъектами. В то же время имеются отдельные черты «параллельного федерализма», когда предельно четко разграничиваются предметы ведения и полномочия федерации и ее субъектов, а также некоторые свойства «унитарного федерализма». Думается, эти противоречия должны быть устранены.

Подобная противоречивость, очевидно, обусловлена не столько непоследовательностью авторов действующей Конституции, сколько их стремлением обойти или предельно сгладить тогдашние противоречия. Эта благая цель – дать всем сестрам по серьгам – способствовала сиюминутному снятию их остроты. Но данная стратегия не позволяла решать назревшие проблемы, откладывая многое на потом. И лишь смена политического руководства страны потребовала вновь вернуться к анализу существующей системы федеративных отношений. Сейчас происходит

достаточно очевидная и последовательная ревизия ельцинской модели взаимоотношений федерального центра и субъектов.

К.Толкачев остановился на некоторых узловых проблемах, которые затрудняют развитие России по пути федерализма. По его словам, в Конституции РФ не определен статус субъекта Федерации, а ее 73-я статья, которая провозглашает полноту власти, принадлежащей субъектам РФ, на сегодняшний день носит во многом «спящий характер», ибо сегодня у регионов власти нет совсем. Он обратил внимание на тот факт, что защита правовой системы субъектов РФ сегодня не обеспечивается ни судебными органами, ни прокуратурой Федерации. Кроме того, отсутствует четкая, законодательно закрепленная иерархия нормативно-правовых актов. В результате законы субъектов Федерации заставляют приводить в соответствие не только с федеральными законами, указами Президента и постановлениями Правительства, но и с ведомственными нормативными актами, которые весьма нестабильны.

Профессор Казанского государственного университета, доктор политических наук **Мидхат Фарухшин** говорил о роли этнического фактора в федерализме и о делимости суверенитета федеративного государства, каким, бесспорно, является Российская Федерация. Он заострил внимание на тревожной тенденции подмены понятий. Например, не совпадают по своему содержанию такие явления, как федерализация и регионализация, а под понятием «регион» нельзя отождествлять республики и административно-территориальные единицы.

Под общим названием «регион» возникает опасность отождествления, например, республики в составе Российской Федерации, с обычной административно-территориальной единицей. Но Республика Татарстан, если продолжить сравнение, есть не просто регион. Она представляет собой национальную государственность татарского народа, призванную способствовать сохранению этнической идентичности на базе общей культуры и языка, что не под силу никакой национально-культурной автономии.

На мой взгляд, важно понимать, что в федерации статус субъекта определяется не только теми исключительными предметами ведения и полномочиями, которые он имеет в результате децентрализации, но и теми полномочиями, которыми он законно обладает для участия в решении общенациональных проблем на федеральном уровне.

С сожалением приходится отмечать, что в отечественных общественных науках сложилась довольно значительная группа ученых, которые придают этническому фактору сугубо негативное, разрушительное значение. Выдуман даже термин «этнический федерализм». Недавно появилась и монография под названием «Критика этнического федерализма». Все несчастья российского федерализма

связываются с тем, что одним из принципов построения Российской Федерации является национально-территориальный принцип.

Этой группой без всяких на то доказательств отрицается общепризнанное международным сообществом право народов на самоопределение, включая самостоятельное решение вопроса о своей политической судьбе. Здесь лежат корни и пресловутой идеи «губернизации России», и отрицания ограниченного суверенитета республик (государств), входящих в состав Российской Федерации.

Учет этнического фактора в федеративном строительстве в условиях полиэтнического общества принципиально важен, по крайней мере, с двух точек зрения. Во-первых, федерация позволяет реализовать в рамках единого государства право народов на самоопределение и создание собственной национальной государственности. Во-вторых, уважение и гарантии прав национальных меньшинств являются неременной предпосылкой социальной и политической стабильности, цивилизованной жизни общества и государства.

В плане учета этнического фактора недостаток российского федерализма заключается в отсутствии институционального представительства этнических интересов. Совет Федерации представляет интересы регионов, но не этнических общностей. Между тем в сложносоставных обществах этнические меньшинства тоже должны иметь право голоса и право участвовать в решении общегосударственных вопросов, прежде всего в области развития национальных языков и культур.

В западноевропейских федерациях проявляется большая терпимость в отношении этнического фактора. Известно, что он положен в основу выделения в качестве субъектов бельгийской федерации общин, говорящих на фламандском, французском и немецком языках. В Бельгии же существует конституционная норма о так называемом равном составе (ст. 99 bis), согласно которой, например, Совет Министров должен состоять из одинакового числа министров, говорящих на голландском и французском языках, за возможным исключением Премьер-министра.

В Швейцарии неписаный закон требует, чтобы из 7 федеральных советников не менее 2 были из франко- и италоговорящих регионов. Различные этнолингвистические группы более или менее пропорционально представлены во всех важнейших государственных органах страны. Например, доли этнолингвистических групп среди граждан Швейцарии таковы: немецкая составляет 74,5% , французская - 20,1% и итальянская - 4 %. Соответственно доля этих групп составляет: в федеральной администрации - 76,5%, 15,4% и 5,2%; среди председателей комитетов нижней палаты парламента – 76, 20 и 3,1 процента.

Несколько слов о суверенитете в федеративном государстве. Никакой Конституционный суд и никакой другой государственный орган не может поставить точку в научных дискуссиях. Тем более известно, что

конституционные суды тоже время от времени меняют свою правовую позицию. Достаточно сослаться на практику Верховного Суда США.

Наиболее дискуссионными являются два аспекта проблемы суверенитета в федерации: 1) делим или неделим суверенитет в федерации? и 2) обладают ли им субъекты федерации? Большинство российских, в основном московских, ученых и Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях, принятых в июне 2000 года, отрицают делимость суверенитета и наличие хотя бы ограниченного суверенитета у республик в составе Российской Федерации. Азбукой политической и правовой науки является признание того, что государства без суверенитета не бывает.

В ст. 73 Конституции России, где по остаточному принципу сформулированы предметы ведения и полномочия субъектов Российской Федерации, говорится о том, что в этих пределах субъекты федерации обладают всей полнотой государственной власти. Но что такое «вся полнота государственной власти», как не обладание суверенитетом, хотя и ограниченным?

Говорят, что республики - это не настоящие государства. Но какие это государства Конституционный Суд так и не сказал. Говорят, что суверенитет принадлежит исключительно Российской Федерации. При этом производится подмена понятия «Российская Федерация» понятием «федеральный центр», потому что кто же реализует этот суверенитет, как не федеральная власть? Однако, понятно, что Российская Федерация есть, прежде всего, совокупность составляющих ее субъектов плюс федеральный центр. Поэтому суверенитет Российской Федерации делим между федеральным центром и субъектами федерациями, причем каждая сторона осуществляет его в пределах своей компетенции.

Утверждают, что Конституция Российской Федерации не говорит о суверенитете республик. Это верно, как верно и то, что она не отрицает этот суверенитет. Более того, есть конституционные положения, которые косвенно подтверждают наличие ограниченного суверенитета у республик. Это определение республик в качестве государств. Азбукой политической и правовой науки является признание того, что государства без суверенитета не бывает.

Складывается впечатление, что официальное признание федеративного характера российского государства со стороны российской политической элиты и некоторые шаги в направлении институционализации элементов федерализма в государственно-правовом строительстве в 90-е годы прошлого столетия были уступкой центральной власти в ситуации политического, социального, экономического и идейного разброда и хаоса в стране в надежде на конечный реванш унитаризма после достижения некоторой стабильности в российской обществе. В связи с этим не лишним представляется вопрос: не являемся ли мы свидетелями того, что время такого реванша, по мнению адептов унитаризма, наступило, а значит подходит к концу крайне короткий век

федерализма в этой стране и начинается переход к унитарному государству на долгосрочную перспективу? Ответ на этот вопрос можно будет получить в ближайшие годы.

На пути федерализма в России – много препятствий, но главной из них является доминирующая в российском обществе политическая культура. Она исторически предпочитает монизм перед плюрализмом, унификацию и казарменное единообразие перед диверсификацией и многообразием, жесткую централизацию перед разумной децентрализацией, силовые методы решения спорных вопросов перед процедурами согласования интересов, компромиссов и консенсусов. Но если Россия действительно стремится к сближению с Европой, у нее нет иного демократического пути развития, кроме федерализма. И поэтому неплохо было бы позаимствовать европейские ценности федерализма.

Во второй половине дня состоялось обсуждение за «круглым столом» темы «Федерализм как инструмент ослабления конфликтов». В нем приняли участие члены Совета Федерации РФ **Анатолий Салтыков**, **Валерий Кадохов**, председатель Совета Ассамблеи народов России **Рамазан Абдулатипов**, вице-председатель Парламентской ассамблеи Совета Европы **Андреас Гросс**, вице-председатель Форума Федераций **Селин Оклэр**, член Президиума Госсовета Татарстана **Марат Галеев** и начальник отдела по проблемам МСУ Главного территориального управления Президента РФ **Андрей Замотаев**.

Особенно остро обсуждались межбюджетные отношения. Интересно, что на этот раз более острой постановкой вопросов отличались не казанцы, а представители других российских регионов. Исключение составило, пожалуй, выступление члена президиума Государственного Совета РТ, кандидата экономических наук **Марата Галеева**. В частности, он весьма критически охарактеризовал федеральный закон об общих принципах организации региональной власти, который лишил субъектов регулятивных функций по земле- и недропользованию, что вступает в противоречие не только с 9-й и 72-й статьями Конституции РФ, но и с международным правом (по Международному пакту о политических и гражданских правах (1966) народы вправе распоряжаться природными ресурсами и землей на своей территории). Татарстан почувствовал, к чему это приводит: после отмены республиканского закона о недрах закрыты многие нефтяные скважины, которые могли существовать только при льготном налогообложении, в отрасли появилось 10 тысяч безработных. По мнению народного депутата РТ, статус субъекта низведен исключительно до уровня реализации исполнительских функций.

Я согласен с г-ном Замотаевым в том, что Россия 550 последних лет и 9 месяцев, если быть точным, является унитарным государством тоталитарного типа и сразу переродится не может – сформировались определенный менталитет и традиции. Но при этом важны тенденции.

Какие из них обозначились? Они действительно противоречивы, неоднозначны.

У Татарстана есть свой достаточно драматичный опыт взаимодействия с федеральной властью. Могу сказать, что проблемы с демократией и правом были изначально. Не соглашусь с пафосом господ Замотаева и Кадохова, что давно нужно было ввести институт федерального вмешательства. Дело все в том, что нельзя этот институт рассматривать без контекста финансовых отношений, Центра и регионов. А контекст этих отношений именно таков, что 8 или 10 регионов самодостаточны, а все остальные живут на различных дотациях. И, к сожалению, есть печальный опыт, когда в предвыборный период, если нужно сменить мэра или губернатора, неугодного Кремлю, федеральный центр активно превращает граждан в заложников, не давая вовремя трансферты и субвенции, для того, например, чтобы вовремя открыть отопительный сезон. Народ мерзнет. А когда угодный руководитель избран, сразу открывается финансирование и отопительный сезон. Благодарное население славит нового мэра или губернатора. Поэтому именно опасность манипулирования управления регионами с помощью финансовых потоков делает весьма проблематичным заявление о том, что федеральный центр озабочен защитой прав граждан. И мне кажется, нужно в первую очередь отделаться от иллюзии, что барин сверху может наконец-то защитить граждан.

Нет более надежного инструмента защиты граждан как развитие самих инструментов демократии.

Думаю, что ценность сегодняшней конференции – в том, что весьма деликатно дается понять: России нужно вести государственное строительство на принципах реальной демократии с учетом мнения регионов. Слишком большой удельный вес финансовых ресурсов, перераспределяемых через федеральный бюджет, с одной стороны, может привести к социальным конфликтам, с другой – к росту влияния субъективных факторов и, как следствие, к коррупции.

Соотнося дискуссию о межбюджетных отношениях с аналогичным опытом ее зарубежных участников, нетрудно предположить, что не помешала бы отдельная конференция по этой теме. Судя по выступлениям представителей Совета Европы, практика выравнивания субъектов федерации не имеет оптимальных механизмов – сложности есть во всех странах. Единой модели тут быть не может, подчеркивали выступавшие. Надо считаться и с историческими, и с экономическими факторами. Однако единым было мнение о том, что все субъекты федеративного государства должны быть самодостаточными в экономическом плане.

Главный вывод, к которому пришли представители 13-ти стран, – конституционный статус регионов в Европе должен отвечать основным нормам демократии и международного права и соответствовать общим принципам регионального самоуправления. Важно, чтобы региональное

самоуправление гарантировалось федеральной Конституцией.

Регионы должны иметь такие правовые полномочия, которые давали бы им реальную возможность регулировать и управлять под свою собственную ответственность и в интересах проживающего на их территориях населения – в соответствии с принципом субсидиарности. Основопологающим условием для самостоятельности региона является увязка региональных полномочий с соответствующими средствами для этого. Предпочтительно, чтобы это были собственные средства региона.

Неоднократно на конференции звучала тема Чечни и в целом проблема региона с особым статусом. Участники конференции со стороны Татарстана проявляли большую заинтересованность в ее обсуждении. Итоговый вывод конференции звучит так: «Как свидетельствуют примеры ряда европейских государств, существование различных форм особого статуса... позволяет регулировать на законодательном уровне различия в масштабах государства, не нанося при этом ущерба единству и сплоченности данного государства. Необходимо, тем не менее, чтобы режим особой территориальной автономии соответствовал критериям единства государства и не нарушал принцип равенства».

Подводя итоги конференции, **Фарид Мухаметшин** сказал, что она в целом прошла на высоком уровне. Участники конференции из 13-ти стран Европы убедились, что на нашем континенте существует большое разнообразие моделей и форм регионального самоуправления, включающих и асимметрию внутри отдельных государств. Но у федерализма есть и общая черта – единство в многообразии. «Именно под этим многообразием мы и подразумеваем реально существующую асимметрию», – отметил Ф.Мухаметшин.

– Участие в конференции руководителей и представителей российских федеральных структур власти показало большую заинтересованность Центра в дальнейшей демократизации страны, – сказал он далее. – Прежде всего, это проявляется в готовности федеральной власти децентрализовать и разграничить предметы ведения и полномочия между федеральным, региональным и местным уровнями публичной власти. Особенно приятно, что федеральные структуры выступают за дальнейшее укрепление важнейшего института народовластия – местного самоуправления. Это, как отмечали участники конференции, особенно важно в контексте многообразных конституционных традиций государств, отражающих различные формы и условия государственного развития: экономические, исторические, этнические, культурные, географические и демократические.

Конференция завершила свою работу принятием заключительной декларации, в которой в полной мере отражены как суть, так и характер двухдневной дискуссии. В этом документе участники международного форума высказали пожелания федеральным органам государственной власти Российской Федерации, ее региональным властям, Конгрессу местных и региональных властей Европы и Комитету министров Совета Европы.

Декларация была принята единогласно. И это, как отметил Ф.Мухаметшин, вполне естественно, ведь участники конференции были практически единодушны в главных подходах к обсуждаемым проблемам.

Заключительная декларация

1. Европейская конференция «Конституционный статус регионов в Российской Федерации и других европейских странах - роль региональных законодательных органов в усилении «единства в многообразии» состоялась в Казани 11-12 июля 2003 года. В ее работе приняли участие около 120 участников из 13 стран.

2. Конференция была организована Конгрессом местных и региональных властей Европы (КМРВЕ) Совета Европы в сотрудничестве с Государственным Советом Республики Татарстан.

3. В ходе конференции состоялось пять рабочих заседаний на следующие темы:

- О статусе регионов и их развитии в Российской Федерации
- Юридические инструменты и европейские принципы регионализации и децентрализации
- Статус регионов и их развитие в европейских странах
- Перспективы развития федерализма и статуса регионов в Европе
- Круглый стол на тему «федерализм как инструмент ослабления конфликтов»

4. 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.

5. Главная задача конференции, которую поддержала Рабочая группа «Регионы с законодательными полномочиями» КМРВЕ, состояла в том, чтобы обсудить с экспертами из европейских стран и российскими участниками нынешнее состояние и развитие конституционного статуса регионов в различных европейских странах, и, в частности, статус субъектов в Российской Федерации.

6. Участники выражают благодарность Конгрессу местных и региональных властей Европы (КМРВЕ) Совета Европы и Государственному Совету Республики Татарстан за инициативу проведения этой конференции и за ее отличную организацию.

7. Заслушав и обсудив доклады выборных членов КМРВЕ, экспертов

Совета Европы и представителей российских властей,

8. А также принимая во внимание:

- Европейскую хартию местного самоуправления (1985) Совета Европы;
- Европейскую рамочную конвенцию по защите национальных меньшинств» (1995) Совета Европы;
- Европейскую хартию региональных языков и языков меньшинств (1992) Совета Европы;
- Рекомендацию 34 (1997) Конгресса местных и региональных властей Европы о проекте Европейской хартии о региональном самоуправлении;
- Рекомендацию 43 (1998) Конгресса местных и региональных властей Европы о территориальном самоуправлении и национальных меньшинствах;
- Рекомендацию 70 (1999) Конгресса местных и региональных властей Европы о местных правах/особом статусе;
- Декларацию Хельсинки о региональном самоуправлении, принятую на 13-ой сессии Конференции министров по делам местных и региональных органов самоуправления (Хельсинки, 27-28 июня 2002 года);
- Рекомендацию R (95) Комитета Министров государствам-членам Совета Европы об осуществлении принципа субсидиарности;
- Рекомендацию 1609 (2003) и Резолюцию 1334 (2003) Парламентской Ассамблеи о позитивном опыте автономных регионов как источнике вдохновения при разрешении конфликтов в Европе, и соответствующий доклад;
- Конституцию Российской Федерации от 12 декабря 1993 года;
- Положения Федерального закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ.
- Законодательную реформу о разграничении полномочий между различными уровнями власти в Российской Федерации, проводимую в настоящее время по инициативе Президента Российской Федерации.

Участники конференции приняли следующие выводы:

9. 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, значительной частью публичных дел, в соответствии с принципом субсидиарности. Важно, чтобы региональное самоуправление и их автономия гарантировались Конституцией.

10. Важно также подчеркнуть, что 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.

11. В этом же духе в проекте Европейской хартии о региональном самоуправлении ставится задача, с одной стороны, определить общие принципы основных полномочий, которые должны быть признаны за всеми регионами, и одновременно обеспечить учет особой ситуации различных типов регионов, предоставив им возможность с учетом мнения народов соответствующих регионов пользоваться особыми полномочиями, когда это представляется оправданным в отдельных случаях. При этом у регионов должно быть право на самобытность, а, следовательно, и право на то, чтобы отличаться от других.

12. Тем не менее, независимо от избранной модели, региональные законодательные органы должны учитывать принцип, согласно которому признание регионального самоуправления подразумевает лояльность по отношению к государству, к которому относятся регионы, и должны в полной мере уважать его суверенитет и его территориальную целостность.

13. Следует напомнить, что в течение последних лет все большее значение придается соблюдению принципа субсидиарности, который является одной из основ строительства демократии в европейских государствах. Реальное осуществление принципа, который закреплен в том числе и в Европейской хартии о местном самоуправлении: «Осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии», подразумевает равную легитимность различных уровней власти: местной, региональной, национальной и европейской.

14. Важно отметить, что в проекте Договора о Конституции Европы и в Протоколе о применении принципов субсидиарности и пропорциональности, который прилагается к Договору, также подчеркивается важность соблюдения принципа субсидиарности институтами Европейского Союза и национальными законодательными органами. Кроме того, проект Договора предусматривает соблюдение принципа «местной и региональной демократии» и «культурного и лингвистического многообразия».

15. Применение принципа субсидиарности с целью содействия урегулированию проблемы национальных меньшинств и для определения статуса регионов, на территории которых проживает данное меньшинство, не наносит ущерб государству, а должно использоваться для того, чтобы укреплять единство и солидарность внутри государств.

16. Сравнение развития и изменений в статусе регионов в Российской Федерации с регионами в других федеративных государствах-членах Совета Европы позволяет выделить многочисленные общие тенденции, а также особые черты, характерные для каждой страны, имеющей регионы, в которых региональные законодатели играют важную роль.

17. Следует отметить, что регионы с законодательными полномочиями, представители которых приняли участие в настоящей конференции, располагают не только административными полномочиями, но имеют и собственные полномочия, которые осуществляются в рамках их собственного законодательства.

18. Необходимо, чтобы в рамках своей компетенции регионы должны иметь власть для установления законодательства в отношении организации и управления процессом осуществления полномочий на их территории.

19. В целом необходимо, чтобы разграничение полномочий между различными уровнями власти гарантировалось бы по Конституции или законом соответствующей страны.

20. Рекомендуется обеспечивать четкое разграничение законодательных полномочий между различными уровнями власти; при этом, однако, возможны смешанные или конкурентные системы полномочий на основе закона, договора, соглашения. В случае конфликта полномочий, каждый уровень должен иметь возможность доступа к конституционному суду для урегулирования конфликтов.

21. основополагающим условием для гарантирования самостоятельности региона, и в частности его финансовой самостоятельности, является соблюдение принципа увязки региональных полномочий с соответствующими средствами для этого. Предпочтительно, чтобы это были собственные средства региона, а не передаваемые ему.

22. Принимая во внимание Протокол №2 к Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве территориальных сообществ или властей о межтерриториальном сотрудничестве, следует также развивать и поощрять межрегиональное сотрудничество и партнерство регионов, соблюдая при этом национальные полномочия по координации основных направлений внешней политики.

23. В результате подробного анализа роли федерализма в Европе в качестве инструмента для ослабления конфликтов во время заседаний круглого стола, проведенного в рамках настоящей конференции, важно отметить, что особый статус, созданный для определенной части

государства, особенно если идет речь об особых статусах автономии, может также служить источником вдохновения для урегулирования конфликтов.

24. В этом контексте важно учитывать «потенциал мира» автономных регионов для урегулирования конфликтов внутри государства, и «потенциал безопасности», который они представляют для отношений с соседними странами.

25. Как свидетельствуют примеры ряда европейских государств, существование различных форм особого статуса, которые могут существовать в классических формах (федеральной, региональной, унитарной) территориальной организации государств, позволяет регулировать, на законодательном уровне, различия в масштабах государства, не нанося при этом ущерба единству и сплоченности данного государства. Необходимо, тем не менее, чтобы режим особой территориальной автономии соответствовал критериям единства государства и не нарушал принцип равенства. Автономия регионов должна соответствовать демократическим структурам и содействовать строительству правового государства.

26. Важно отметить, что 5-я конференция председателей регионов с законодательными полномочиями, которая пройдет в Шотландии осенью 2004 года, будет, в частности, посвящена регионам с особым статусом. С учетом этого, работа и выводы настоящей конференции могли бы быть полезным вкладом в эту работу.

27. Что касается Российской Федерации:

28. КМРВЕ несколько раз выражал свою поддержку ныне осуществляемой административной реформе, направленной на разработку законодательства о разграничении полномочий и функционировании местных, региональных и федеральных властей в Российской Федерации и гармонизацию регионального и федерального законодательства. Важно, чтобы эта реформа проводилась в соответствии с нормами Конституции Российской Федерации и с учетом позиции регионов. Нынешняя реформа должна обеспечить более точное определение и детализацию разграничения законодательных и нормативных полномочий на всех уровнях власти, и, следовательно, привести к повышению уровня координации в управлении между всеми этими уровнями. Для нормального функционирования федерального государства также необходимо реальное и эффективное соблюдение данного федерального законодательства всеми уровнями публичной власти.

29. Необходимо, чтобы в предложениях о разграничении полномочий и задач между федеральными органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов

Российской Федерации и органами местного самоуправления, учитывались особенности субъектов Федерации, и при этом соблюдалась территориальная целостность и суверенитет федеративного государства.

30. В свете принципов территориального самоуправления и практики различных европейских государств, представленных на конференции, необходимо подчеркнуть важность обеспечения совместимости статуса всех субъектов Федерации с федеральной Конституцией, и контроля соответствия регионального законодательства федеральному законодательству. Необходимо также обеспечивать выполнение принципов, закрепленных в Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 года, и в частности принцип правового государства, а также соблюдение в законодательстве субъектов Российской Федерации норм, установленных как в Конституции, так и в федеральном законодательстве.

31. Необходимо сочетать, с одной стороны, принцип равенства прав субъектов Федерации в их отношениях с федеральными органами государственной власти и поддержание единообразия общих рамок для всех федеральных субъектов, а с другой стороны, учитывая различия субъектов Российской Федерации в соответствии со статьей 11 ч. 3 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации имеется возможность заключения договоров между федеральным и региональным уровнями государственной власти.

32. Таким образом, предоставление особого статуса, в том числе через подписание двусторонних договоров между Федерацией и ее субъектами, является средством разрешения, ослабления или предупреждения возможных конфликтов и для поддержания этнокультурного, языкового, исторического и географического разнообразия в рамках государства, при том, чтобы это разнообразие и автономия регионов рассматривалась не как угроза территориальной целостности этого государства, а как фактор интеграции и вклад в его процветание. В этом контексте, термин «автономия» не должен толковаться как синоним независимости, или даже отделения.

33. На основе этих выводов участники конференции призывают:

34. федеральные органы государственной власти Российской Федерации

- продолжать сотрудничество с различными подразделениями Совета Европы при осуществлении законодательной реформы о разграничении полномочий между различными уровнями публичной власти в Российской Федерации, а также соблюдать нормы и принципы Совета Европы и его Конгресса местных и региональных властей Европы в области региональной демократии и территориальной автономии регионов;

- уважать и учитывать статус и региональную самобытность субъектов Российской Федерации при разграничении полномочий и гармонизации регионального и федерального законодательства;

- поддерживать принятие Европейской хартии о региональном самоуправлении в форме международной конвенции и присоединиться, на соответствующем этапе, к данной Хартии, поскольку это может содействовать развитию регионального самоуправления и статуса регионов в Российской Федерации;

35. региональные власти субъектов Российской Федерации

- вносить активный вклад в осуществление законодательной реформы федеративных отношений и местного самоуправления в условиях уважения и соблюдения федеральной Конституции и федерального законодательства Российской Федерации;

36. Конгресс местных и региональных властей Европы

- в рамках доклада по мониторингу за состоянием местной и региональной демократии в Российской Федерации, который будет представлен на следующей пленарной сессии Конгресса в 2004 году, продолжать внимательно следить за развитием законодательных реформ и действующего законодательства Российской Федерации в области разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти и, учитывая статус местных и региональных властей в Российской Федерации, поддерживать эту реформу.

37. Комитет министров Совета Европы

- продолжать уделять внимание продвижению в законодательных реформах в Российской Федерации и по-прежнему оказывать необходимую помощь со стороны различных органов Совета Европы всем, кто вовлечен в реформы в России.

2 После окончания конференции президент Палаты регионов КМРВЕ Джованни ДИ Стази, заместитель исполнительного директора Конгресса Ульрих Бонер и Председатель Государственного Совета РТ Фарид Мухаметшин ответили на вопросы журналистов федеральных и республиканских СМИ.

На пресс-конференции Виктор Чурилов, заместитель главного редактора «Парламентской газеты», участвующий в конференции, спросил Фариду Мухаметшина, хватит ли у руководства Татарстана сил и энергии, чтобы отстоять в новых условиях политическую линию на устройство федеральных отношений? Председатель Госсовета, не задумываясь, ответил: «Политической воли и сил у Татарстана хватит. Ибо это нужно, может быть, не столько Татарстану, сколько всей России. Безусловно, и Татарстану, как одному из ее центральных территориальных субъектов». И далее добавил: «Наша последовательность и настойчивость за последние 10 лет, результаты, которых мы добиваемся, показывают, что мы находим сторонников и самое главное – понимание в федеральном центре».

2 Во время конференции с журналистами встретился заместитель руководителя Администрации Президента России Дмитрий Козак. Он ответил на ряд вопросов, которые сводились к уточнению его позиции по недавно принятому федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», поставившему точку в длительной дискуссии с участием политиков и ученых, по практике договорных отношений между федеральной властью и субъектами РФ.

– Дмитрий Николаевич, в своем докладе вы говорили о процедуре вмешательства федерального центра в деятельность государственных органов власти субъекта. По каким из трех вероятных оснований Центр мог бы вмешаться в ситуации с латиницей?

– В случае, если будет нарушаться недавно вступивший в силу федеральный закон. С ним можно соглашаться или не соглашаться. Но мы не станем цивилизованной страной до тех пор, пока не будем подчиняться законам, принятым по демократическим процедурам. Если появятся судебные решения и кто-то не подчинится этим решениям – это и будет основанием для вмешательства.

– Ваше отношение к асимметричной федерации?

– Наша Федерация является асимметричной – согласно Конституции РФ, допускающей заключение договоров. Но при этом чрезвычайно важно, чтобы договорное разграничение полномочий между федеральным центром и

субъектами Федерации проводилось на достаточно прочной правовой основе, чтобы оно было цивилизованным и чтобы это не ущемляло прав других граждан, не порождало у отдельных регионов иждивенчества. Асимметрия ради асимметрии нам не нужна.

– Татарстан претендует на право заключения отдельного договора. Вы сказали, что будет два основания – географическое и историческое. На какое из них может полагаться Татарстан – на историческое?

– Такие предложения могут поступать от каждого субъекта РФ. Но теперь этот процесс должен осуществляться в рамках федерального закона. Есть ли такие основания или нет, имеются ли особенности, которые обуславливают необходимость заключения договора и предоставления какому-то субъекту дополнительных полномочий – теперь это компетенция парламента России. Как решит Государственная Дума, какую позицию займет Совет Федерации, где представлены все регионы – так тому и быть.

На сегодняшний день существует официальная позиция, что такие особенности имеются у Чеченской Республики, которые позволяют ставить вопрос о заключении договора. Но пока даже трудно сказать, какой он будет по содержанию.

– Неужели в Татарстане надо начать взрывать, чтобы появились такие особенности?..

– Не дай вам бог таких особенностей. Если кому-то захочется ради заключения договора что-то взрывать, подвергая опасности своих жителей, – не приведи господь, чтобы это произошло.

– На ваш взгляд, вернется ли законопроект о местном самоуправлении ко второму чтению и какова ваша оценка поправки, которая отсрочила введение в действие закона до 2006 года?

– Вполне возможно, что парламент вернется ко второму чтению – это его право – для устранения в отдельной части закона незначительных внутренних противоречий, которые возникли после рассмотрения во втором чтении. И такое развитие событий меня не пугает.

По поводу же отсрочки введения в действие закона на один год – с 2005 до 2006-го, то эта поправка – не принципиальная. Нам важно, учитывая тот факт, что сам процесс принятия данного закона, несколько затянулся, создать большой переходный период, во время которого учесть все нюансы, принять сопутствующие и корреспондирующие этому закону и закону об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов госвласти субъектов РФ поправки в действующие законы, в частности – в Налоговый и Бюджетный кодексы. В общем сделать все возможное, чтобы пусть на год позже, но этот механизм заработал на благо Российской Федерации.

СПИСОК участников конференции

Представители Палаты регионов КМРВЕ

Уте Кочи (KOCZY Ute)

Депутат Парламента (Ландтага) земли Северный Рейн-Вестфалия, Германия

Гюнтер Гросс (GROSS Gunter)

Парламент (Ландтаг) Земли Северный Рейн-Вестфалия, директор по европейским делам

Ллиберт Куатреказас (CUATRECASAS Membrado Llibert)

Экс-председатель Конгресса, генеральный секретарь по европейским делам правительства Каталонии, Испания

Андреас Кифер (KIEFER Andreas)

Директор Бюро по европейским делам, администрация земли Зальцбург, Австрия

Петер Рабе (RABE Peter)

Вице-президент Конгресса в отставке, Германия

Ханс-Мартин ЧУДИ (TSCHUDI Hans-Martin)

Вице-председатель Конгресса, министр юстиции и иностранных дел кантона Базель-Штадт, Швейцария

Джордж КАЛДЕР (CALDER George David)

Глава Бюро Правительства Шотландии при ЕС в Брюсселе

Миленко Дорич (DORIC Miljenko)

Профессор медицинского факультета университета города Рижика, президент местной ассамблеи, Хорватия

Бернд Земмелрогген (SEMMELOGGEN Bernd)

Советник министерства финансов земли Нижняя Саксония, Германия, эксперт КМРВЕ

Селин Оклэр (AUCLAIR Celine)

Вице-президент Форума Федераций, Канада

Джованни ДИ Стази (DE STASI Gaovanni)

Президент Палаты регионов КМРВЕ, бывший депутат парламента Италии и бывший Президент региона Молизе, региональный советник, Италия

Людмила Сфирлоага (SFIRLOAGA Ludmila)

Директор Национального союза окружных Советов, Румыния

Виолета Ене (ENE Violeta Daniela)

Руководитель службы национального союза окружных Советов, Румыния

Ханс Ульрих Штеклинг (STOKLING Hans Ulrich)

Председатель Институционального комитета КМРВЕ, государственный советник кантона Сент-Галлен, Швейцария

Эдуард Ройш (ROIG Moles Eduardo)

Профессор конституционного права Университета Барселоны, эксперт Конгресса, Испания

Мишель Леса́ж (LESAGE Michel)

профессор Парижского Университета I, эксперт Совета Европы, Франция

Никола́с Лагасе (LAGASSE Nicolas)

научный сотрудник Центра общественного права, Свободный университет Брюсселя, эксперт Конгресса, Бельгия

Томас Маркерт (MARKERT Thomas)

Заместитель Секретаря Европейской комиссии за демократию посредством закона (Венецианская комиссия)

Андреас Гросс (GROSS Andreas)

Вице-председатель Парламентской ассамблеи Совета Европы

Ульрих БОНЭР (BOHNER Ulrich)

Заместитель исполнительного директора КМРВЕ

Ирина Блонина

Секретариат КМРВЕ

Гюнтер Мудрих (MUDRICH Gunter)

Секретарь Палаты Регионов

Дельфин Вайссхаупт

Секретариат КМРВЕ – ассистент

Баталин Александр Сергеевич

Депутат Верховной Рады Автономной Республики Крым, Украина

Клипп Клаус

Генеральный секретарь Ассамблеи регионов Европы

Вадоклитэ Юргита

сотрудник Ассамблеи

Представители органов государственной власти Российской Федерации

Козак Дмитрий Николаевич

Заместитель Руководителя Администрации Президента Российской Федерации и председатель Комиссии при Президенте по разграничению полномочий между различными уровнями государственной власти

Яцкин Андрей Владимирович

руководитель Аппарата

Квачева Наталья Евгеньевна

советник

Торшин Александр Порфирьевич

заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Самойлов Сергей Николаевич

советник Президента Российской Федерации

Шарандин Юрий Афанасьевич

Председатель Комитета Совета Федерации по конституционному

законодательству, член делегации Федерального Собрания Российской Федерации в ПАСЕ

Казakov Александр Иванович

Председатель Комитета по делам Федерации и региональной политике Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Замотаев Андрей Александрович

начальник отдела по вопросам МСУ главного территориального управления Президента РФ

Абдулатипов Рамазан Гаджимурадович

Председатель Совета Ассамблей народов России, член Совета Федерации ФС РФ

Кадохов Валерий Тотразович

Первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по делам Федерации и региональной политике

Ковальский Леон Иосифович

Член Комитета Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств, член российской делегации в КМРВЕ

Салтыков Анатолий Иванович

Вице-председатель КМРВЕ, заместитель председателя Комитета Совета Федерации по международным делам

Ельчанинов Анатолий Федорович

Глава городского самоуправления – мэр г.Кургана, член российской делегации в КМРВЕ

Карцев Николай Альбертович

Советник аппарата Комитета Совета Федерации по международным делам, секретарь российской делегации в Палате регионов КМРВЕ

Гришин Виктор Иванович

Председатель Комитета по делам федерации и региональной политике Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

Гильченко Леонид Викторович,

заместитель Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском Федеральном округе

Барганджия Беслан Андреевич

начальник правового управления Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском Федеральном округе

Вобленко Сергей Владимирович

Эксперт программы ТАСИС

Фатеев Максим Альбертович

Первый заместитель министра экономического развития и торговли области, советник Губернатора Саратовской области по международным вопросам

Зиятдинова Флюра Газизовна

Заместитель председателя Комитета по международным делам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

Ларочкина Ирина Андреевна

член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Хамидуллин Фильза Гарифович

член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Бедняков Дмитрий Иванович

Член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Галимарданов Марсел Магфурович

Главный федеральный инспектор по Республике Татарстан

Представители регионов Российской Федерации

Толкачев Константин Борисович

Председатель Государственного Собрания Республики Башкортостан

Минаков Юрий Александрович

Председатель Государственного Собрания Республики Марий Эл

Тюрина Тамара Васильевна,

Заместитель Председателя Государственного Собрания Республики Мордовия

Михайловский Михаил Алексеевич

Председатель Государственного Совета Чувашской Республики

Люлин Евгений Борисович

Председатель Законодательного Собрания Нижегородской области

Трофимов Юрий Вячеславович

Председатель Законодательного Собрания Оренбургской области

Лаптев Юрий Александрович

Заместитель Председателя Законодательного Собрания Пензенской области

Представители Республики Татарстан

Шаймиев Минтимер Шарипович

Президент Республики Татарстан

Мухаметшин Фарид Хайруллович

Председатель Государственного Совета

Нафиев Сайфихан Хабибуллович

Председатель Конституционного Суда

Миннуллин Роберт Мугаллимович

Заместитель Председателя Государственного Совета

Магдеев Марат Фаикович

Заместитель Председателя Государственного Совета

Липужина Валентина Николаевна

Секретарь Государственного Совета

Акулов Тимур Юрьевич

Государственный советник при Президенте РТ по международным вопросам

Хакимов Рафаиль Сибгатович

Государственный советник при Президенте РТ по политическим вопросам

Сафиуллин Марат Рашитович

Государственный советник при Президенте РТ по социально-экономическим вопросам

Сахиева Раиса Абдулловна

Начальник Государственно-правового управления Президента РТ

Зиннуров Булат Ханафеевич

Заведующий организационным отделом Аппарата Президента РТ

Терентьев Александр Михайлович

Заведующий отделом по связям с общественностью и межнациональным отношениям Аппарата Президента РТ

Салабаев Альберт Михайлович

Министр юстиции Республики Татарстан

Столяров Михаил Венедиктович

Первый заместитель Полномочного представителя Республики Татарстан в Российской Федерации

Гафуров Ильшат Рафкатович

Глава администрации Елабужского района и г. Елабуги

Исхаков Камиль Шамильевич

Глава администрации г.Казани

Козлов Вячеслав Михайлович

Глава администрации Чистопольского района и г.Чистополя

Магдеев Наиль Гамбарович

Глава администрации Бугульминского района и г. Бугульмы

Метшин Ильсур Раисович

Глава администрации Нижнекамского района и г. Нижнекамска

Ягудин Зямил Габдулхаевич

Председатель Комитета парламентского контроля Государственного Совета

Валеев Разиль Исмагилович

Председатель Комиссии Государственного Совета по науке, образованию, культуре и национальным вопросам

Курманов Мидхат Мазгутович

Председатель Комиссии Государственного Совета по вопросам законодательства, законности, регламента и депутатской этики

Логинов Василий Платонович

Председатель Комиссии Государственного Совета по вопросам государственного строительства, местного самоуправления и внешних связей

Мусин Фарит Шагитович

Председатель Комиссии Государственного Совета по социальным вопросам, делам детей и молодежи

Сафиуллин Илсур Миннурович

Председатель Комиссии Государственного Совета по бюджетно-финансовым вопросам

Хамаев Азат Киямович

Председатель Комиссии Государственного Совета по вопросам экологической безопасности, земельной реформы, природным ресурсам и природопользованию

Хаснулин Мансур Мингалеевич

Председатель Комиссии Государственного Совета по вопросам экономического развития и реформ

Галеев Марат Гадыевич

Народный депутат Республики Татарстан, член Президиума Государственного Совета

Галеев Рамиль Хасанович

Заместитель председателя Комиссии Государственного Совета по вопросам государственного строительства, местного самоуправления и внешних связей, член экспертной группы программы ТАСИС

Андреева Людмила Николаевна

Народный депутат Республики Татарстан, заместитель председателя Казанского городского Совета народных депутатов

Гафиатуллин Рашид Фадрттинович

Начальник Правового управления Кабинета Министров

Кудрявцева Алевтина Николаевна

Первый заместитель министра экономики и промышленности, директор Центра экономических и социальных исследований при Кабинете Министров

Коршунов Сергей Анатольевич

Начальник отдела Центра экономических и социальных исследований при Кабинете Министров

Мухаметов Жамиль Мухаметович

Начальник Организационного управления Государственного Совета

Ягудин Шакир Шахмедович

Начальник Правового управления Государственного Совета

Вагизов Рашит Гаязович

Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан

Космылина Луиза Гарифовна

Руководитель аппарата администрации города Казани

Хайбуллин Ильдус Бареевич,

ученый секретарь Академии наук РТ

Валеев Риволь Миргалимович

доктор юридических наук, профессор Казанского государственного университета

Ершов Андрей Николаевич

Доктор социологических наук, профессор, ректор Института государственной службы

Исхаков Дамир Мавлявеевич

Доктор исторических наук, главный научный сотрудник Института истории Академии наук РТ

Курдюков Геннадий Иринархович

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права Казанского государственного университета

Мухарямов Наиль Мидхатович

Доктор политических наук, заведующий кафедрой общественных наук Казанского государственного энергетического института

Фарукшин Мидхат Хабибович

Доктор политических наук, профессор Казанского государственного университета

Хоменко Вадим Васильевич

Доктор экономических наук, профессор Института социально-экономических и правовых наук Академии наук РТ

Ягофарова Дамира Садыковна

Доктор педагогических наук, академик, ректор Альметьевского муниципального университета

Султанов Евгений Батырович

Кандидат юридических наук, доцент Казанского государственного университета, член экспертной группы программы ТАСИС

Хабибуллин Миннула Халимуллович

Доцент кафедры уголовного права Казанского государственного университета

Абдрахманов Рафик Файзиевич

Кандидат философских наук, исполнительный директор Казанского института федерализма



Конференция в зеркале прессы

На конференции было аккредитовано около 70 журналистов из российских и татарстанских СМИ. Были представлены как электронные СМИ и информационные агентства, так и печатные издания, в том числе журналы: «Российская Федерация сегодня», «Деловая репутация» (Удмуртия). Больше всего было журналистов из газет.

Государственные СМИ представили вниманию читателей, слушателей и телезрителей ряд предварительных материалов, рассказывающих о Совете Европы и Конгрессе местных и региональных властей Европы. Подборка для газет «Республика Татарстан» и «Ватаным Татарстан» была подготовлена руководителем пресс-центра Л.Агеевой и парламентским корреспондентом агентства «Татар-информ» Ильшатом Ракиповым.

Несколько предварительных сюжетов прошли в телепрограммах «Закон. Парламент. Общество» (ведущая Юлия Казанцева, оператор Ю.Гвоздь) и «Канун. Парламент. Жэмгыять» (ведущая Анзия Ханнанова, оператор Ю.Гвоздь). В том числе было рассказано о Совете Европы и Конгрессе местных и региональных властей.

В программе «Закон. Парламент. Общество» от 17 мая зрители увидели интервью первого заместителя полномочного представителя Российской Федерации и Российской Федерации М.Столярова, члена Президиума парламента М.Галеева, о немецком федерализме рассказал по итогам поездки в Германию заведующий отделом газеты «Республика Татарстан» А.Лебедев.

В передаче, которая вышла в эфир 12 июня, был показан репортаж о конференции. Свое мнение по обсуждаемым проблемам высказали начальник Правового управления Государственного Совета РТ Ш.Ягудин.

Программа «Канун. Парламент. Жэмгыять» (на татарском языке), вышедшая в эфир 13 июля, включала репортаж о конференции и мнения ее участников: члена Совета Федерации ФС РФ Р.Абдулатипова, директора Института истории Академии наук РТ, государственного советника при Президенте РТ Р.Хакимова, депутатов Государственной Думы ФС РФ Ф.Сафиуллина и Ф.Зиятдиновой, депутатов Государственного Совета РТ М.Курманова и Р.Харисова, доктора исторических наук, этнолога Д.Исхакова.

БИБЛИОГРАФИЯ

Л.Нуретдинова, Р.Тригулов. Сюжет в программе новостей на телеканале «Татарстан».

Адиятова А., Мухаметова А. Сюжеты в программах новостей на телеканале «Татарстан – новый век».

Давлетшин З. Сюжеты в программах новостей на телеканале «Эфир».

Кудрецкая Э. Программа «Ориентиры» на радио «Татарстан». 2 августа.

Ракипов И. «Күпкырлылыкта бердәмлек» — федерализмның тормыш раслаган формуласы. Ватаным Татарстан, стази 12 июля, 2003.

Щербакова Р. Европа – Россия – поможем друг другу. Республика Татарстан, 12 июля, 2003.

Воробьева Е. Европа нашла единство в многообразии, КоммерсантЪ, 12 июля, 2003.

Бадретдинов Х. Мәнфәгатьләр тигезлеген яклап. Шәһри Казан. 12 июля, 2003

Григоренко Г. Не сладко федерализму в России... Время и Деньги, 15 июля, 2003.

Вафин Р. Федеративные договоры подписывают на кухнях. Вечерняя Казань. 15 июля, 2003.

Смирнов А. Новая декларация поможет в построении федерализма. Молодежь Татарстана. 15 июля, 2003.

Гаффарова Л. Опыт Европы для модели Татарстана. Казанские ведомости. 15 июля, 2003.

Билалов Р. Федерализм нетрадиционной ориентации. Восточный экспресс, 18-24 июля, 2003.

Ракипов И. Нет иного пути, кроме федерализма. Республика Татарстан, 15 июля, 2003.

Ракипов И. Россия федерализмы: Европа казанышларын алып, үз йөзеңне сакларга. Ватаным Татарстан. 15 июля, 2003.

Бадретдинов Х. Йокыга талган федерализм. Шәһри Казан. 15 июля, 2003.

Федерализм — алгарышның төп алшарты. Мәдәни жомга. 18 июля, 2003.

В.Чурилов, Устьякин И., Ахметзянова Д. Какой быть федерации. Парламентская газета. 15 июля, 2003.

Николаев Ю. Тюбетейка европейского покроя. Известия. 15 июля, 2003.

Симонова И., Воробьева. Нетрадиционная ориентация федерализма. КоммерсантЪ. 15 июля, 2003.

Совместное издание
Государственного Совета Республики Татарстан
и информационного агентства «Татар-информ»

2 Электронную версию информационного бюллетеня «Парламентские вести» (Парламент хәбәрләре) можно найти в информационной сети Государственного Совета Республики Татарстан (программа «Документооборот») или заказать в пресс-центре.

2 Электронная версия направляется по модемной связи в министерства и ведомства, в редакции средств массовой информации, а также по корпоративной сети передачи данных в районы и города республики для местных Советов народных депутатов и администраций.

2 Адреса «Парламентских вестей» в Интернете:
www.gossov.tatarstan.ru и www.tatar.ru/gossovet.html

НОМЕР ПОДГОТОВИЛИ:

Авторы репортажа – Любовь АГЕЕВА и Ильшат РАКИПОВ

В подготовке стенограммы для печати принимали участие
Чулпан АХМЕТОВА, а также студентки гуманитарного факультета
Казанского государственного технического университета
Алина МАРТЫНОВА и Ксения РОМАНОВА

Организационное содействие – общий отдел и отдел информационно-
технического обеспечения деятельности парламента
Аппарата Государственного Совета

Пресс-центр Государственного Совета РТ:

Телефоны – 67-64-90, 67-64-91, 67-64-92, факс – 92-85-98
Почтовый адрес: 420060, Казань, площадь Свободы, дом 1.

Электронная почта – ageeva@gossov.tatarstan.ru

Тираж 650 экземпляров. Отпечатан в множительном цехе Аппарата Государственного Совета Республики Татарстан.