

ализовываться. Однако приведенные цифры говорят сами за себя. И вывод для себя каждый может сделать сам.

С. Уразова

Статья поступила в редакцию в марте 1998 г.

ВТОРАЯ МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ФЕДЕРАЛИЗМУ

16—17 декабря 1997 г. в Москве состоялась Вторая Международная конференция по федерализму. Конференция была организована Министерством иностранных дел Российской Федерации и Министерством по делам национальностей и федеративным отношениям Российской Федерации совместно с Советом Европы.

Первая Международная конференция, посвященная проблемам федерализма, реализации принципов демократии, правового государства и прав человека в федеративном устройстве Российской Федерации, была проведена в рамках реализации Совместной программы деятельности Совета Европы и Российской Федерации в феврале 1994 года. На ней были рассмотрены вопросы соотношения Конституции Российской Федерации (после принятия которой прошло совсем немного времени) и соглашений между Федерацией и ее субъектами, а также соглашений между субъектами Федерации. В центре внимания участников находились также проблемы статуса субъектов Федерации и их участия в деятельности федеральных органов, соотношения федеративного государства и права на самоопределение, распределения компетенции и иерархии правовых норм в федеративном государстве, обеспечения конституционного контроля за деятельностью субъектов Федерации в области нормотворчества и правоприменения. Отдельно были рассмотрены вопросы обеспечения защиты прав человека, а также формирования бюджета и налогов в федеративном государстве, распределения компетенции между Федерацией и ее субъектами в области международных и внешнеэкономических связей.

Проведение Первой конференции совпало с подписанием Договора между Российской Федерацией и Республикой Татарстан о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан. Этот договор положил начало подписанию серии договоров о раз-

граничении компетенции органов государственной власти Центра и субъектов Федерации. Первой конференцией были поставлены вопросы о необходимости прояснения конституционных и договорных элементов основ Федерации (в результате весьма значительных расхождений в подходах к регулированию данной сферы Федеративным договором и Конституцией Российской Федерации), скорейшего перевода в практическую плоскость предложения о разделении компетенции между Федерацией и ее субъектами. Определенное влияние приобрел тезис о том, что подписание договоров о разграничении предметов ведения и полномочий является практически единственной возможностью снятия формальных противоречий между конституциями республик и федеральной Конституцией. Помимо прочего участники конференции сошлись во взглядах на необходимость эффективного функционирования в государстве независимой судебной системы, которая, будучи незаменимым элементом правового государства, выступала бы в качестве инструмента сбалансирования конфликтующих интересов в федеративном государстве.

Прошло почти четыре года. Российские федеративные отношения претерпели достаточно значительную эволюцию в своем развитии, например, с момента проведения предыдущей конференции было подписано около 40 договоров о разграничении компетенции между Центром и субъектами Федерации.

В работе Второй конференции по федерализму приняли участие представители министерств и ведомств, Администрации Президента Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации, большинства субъектов Российской Федерации, депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации, судьи и сотрудники Конституционного Суда, представители научных и академических кругов. На достаточно высоком уровне был представлен Совет Европы (организатор — Политический департамент СЕ); кроме того, в работе конференции приняли участие приглашенные иностранные эксперты, сотрудники иностранных дипломатических миссий в Москве и международных неправительственных организаций и учреждений.

Конференцию открыл заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Р.Г. Абдулатипов. Говоря о важности проводимой конференции, он подчеркнул, что одна из основных целей сегодня заключается в обеспечении субъектами Российской Федерации подлинной самостоятельности в решении вопросов, отнесенных к их ведению. Одно из требований сегодняшнего дня — обеспечить надлежащее функционирование механизмов взаимодействия региональных и центральных органов власти. От того, насколько эффективно будут решаться эти вопросы в Российской Федерации,

во многом зависят стабильность и безопасность как самой России, так и других государств мира.

Первый заместитель министра иностранных дел Российской Федерации И.С. Иванов в своем обращении к участникам совещания сказал, что вступление Российской Федерации в Совет Европы вносит значительные перемены в политическую жизнь нашей страны, укрепляет ее авторитет на международной арене. Он отметил, что в настоящее время особое внимание следует уделять институту государственности как важнейшему критерию демократии.

Далее взял слово первый заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В.Н. Лихачев. Он сказал, что за четыре года сотрудничества, которые прошли со времени проведения конференции в 1994 году, Россия приобрела значительный опыт в решении вопросов урегулирования взаимоотношений между центральными и местными органами. При этом каждый субъект Российской Федерации имеет свой собственный опыт автономного развития, в результате чего центральной власти вполне закономерно приходится идти на компромисс с регионами, чтобы "не уничтожить" накопленный опыт и, следовательно, обеспечивать возможность нациям добиться подлинного самоопределения. Только в этом случае можно будет говорить о демократии и равноправии между субъектами России.

Для обсуждения на конференции были выделены следующие группы проблем:

1. Разграничение полномочий и процесс заключения договоров между федеральным Центром и субъектами Федерации.

2. Бюджетные аспекты федерализма.

3. Межрегиональная интеграция и организация исполнительной власти.

4. Роль судебной власти в развитии федерализма.

Полномочный представитель Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации, Председатель Комиссии при Президенте России по подготовке договоров о разграничении предметов ведения и полномочий Центра и субъектов Федерации С.М. Шахрай сказал, что причина незатихающего спора между республиками и областями о равноправии субъектов Российской Федерации заключается в противоречии национальной и территориальной моделей федеративного устройства государства. Асимметричная федерация — структура, доставшаяся России по наследству. Для решения связанных с этим проблем, несомненно, потребуются определенное время. В настоящее время никакого дифференцированного подхода Центра к регионам нет. Более того, договоры о разграничении полномочий используются как стимул для приведения регионального законодательства в соответствие с Конституцией России.

Директор Института сравнительных исследований в области государственных институтов и законодательства национального центра научных исследований, профессор Университета Париж-1 М. Лесаж отметил, что за прошедший с 1994 года период федерализм в России претерпел существенные изменения, однако по-прежнему продолжает динамично развиваться. К сожалению, позиция невмешательства федеральных властей приводила зачастую к тому, что субъекты Федерации принимали законы, оказывавшиеся в противоречии с новым федеральным законодательством. На практике не всегда ясно, какое законодательство в действительности применяется. Процесс принятия законодательства нуждается в дальнейшем совершенствовании. Например, регионы зачастую дублируют уже существующие правовые нормы на федеральном уровне и в то же время не соблюдают нормы, относящиеся к ним.

Касаясь непосредственно договорного процесса, М. Лесаж остановился на проблеме совместимости принципа равноправия субъектов Федерации в их взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти с принятием отдельных правил для каждого субъекта Федерации. Содействует ли заключение таких договоров и соглашений уменьшению реально существующего между субъектами Федерации неравенства?

Примечательным стало выступление губернатора Самарской области К.А. Титова, остановившегося на теме бюджетного федерализма. Он, в частности, отметил, что сложившаяся в течение многих лет в нашей стране система управления экономикой вступила в противоречие с реальными правами субъектов Российской Федерации, переходящих к рыночной экономике. Субъекты Федерации не могут в полной мере определить свои социальные программы. Зачастую они вынуждены скрывать какую-то долю налогов, чтобы использовать эти средства на собственные, прежде всего социальные, нужды. Путь этот антиконституционен и ведет к разрушению народного хозяйства как Федерации в целом, так и отдельных ее субъектов.

К.А. Титов подчеркнул, что в настоящее время остро стоит вопрос скорейшего принятия земельного кодекса, а решение вопроса о частной собственности на землю надо предоставить регионам: "Каждый регион должен определить самостоятельно, нужна ли ему частная собственность на землю или нет". Вполне закономерным, по мнению выступающего, было бы предоставление администрации регионов как можно больших прав и полномочий, в первую очередь в экономической сфере.

Директор Института федеративных исследований, профессор Ганноверского университета (Германия) Г.П. Шнайдер сказал, что отличительной чертой Российской Федерации является мощный регионализм — явление, гораздо реже встречающееся в других фе-

деративных государствах. По мнению немецкого профессора, федерализм является инструментом, методологией решения вопроса о разделении и децентрализации властей. Однако его нельзя рассматривать как панацею. Существуют различные способы применения федерализма. Непременным условием должно быть соблюдение договорных обязательств федеративного устройства.

В своем выступлении судья Конституционного Суда Российской Федерации Г.А. Гаджиев указал на то, что вопросы отношений между субъектами и Федерацией определенно входят в компетенцию Конституционного Суда. По его мнению, этот вопрос уже становится одним из приоритетов в деятельности Конституционного Суда. Федеративное законодательство опирается в значительной степени на коллизионное право. Несмотря на то что Конституция имеет приоритет, одного этого положения недостаточно для эффективного решения вопроса.

Применяемый способ разграничения компетенции центральных и региональных властей, несомненно, создает определенные правовые проблемы.

Например, своим постановлением от 4 апреля 1996 г. Конституционный Суд определил, что Конституция Российской Федерации не препятствует субъекту Федерации до издания соответствующего федерального закона применять свои нормы, однако после принятия соответствующего правового акта федерального уровня ему надлежит привести свои нормы в соответствие с новым законом. Часть 1 ст. 76 Конституции предусматривает издание по предметам ведения Российской Федерации федеральных законов, которые имеют прямое действие на всей ее территории. В то же время федеральные законы, издающиеся по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, очевидно, не являются законами прямого действия (ч. 2, ст. 76).

Далее Г.А. Гаджиев остановился на вопросе: являются ли предмет совместного ведения Федерации и ее субъектов и предмет исключительного ведения Федерации окончательными списками? При этом он высказался в пользу того, что отнесение гражданско-правовых вопросов к ведению Федерации не может препятствовать субъектам Федерации включать в свою нормотворческую базу отдельные гражданско-правовые положения (например, о земле).

Часть 4, ст. 66, Конституции подтверждает существование сферы совместного ведения и разделенной компетенции между субъектом Федерации и входящими в его состав автономными округами. Здесь также возможно использовать договорный путь.

В заключение Г.А. Гаджиев напомнил, что подписанием федеративного договора стремились определить лишь общие принципы функционирования Федерации. Конкретное нормативное наполне-

ние должно было вводиться субъектами самостоятельно. Принятие Конституции 1993 года существенным образом изменило эти первоначальные замыслы.

Заместитель министра юстиции Российской Федерации Л.Н. Завадская напомнила присутствующим о том, что действующая Конституция Российской Федерации предоставляет право законодательной инициативы примерно 800 субъектам. Министерством юстиции в соответствии с возложенными на него полномочиями проводится юридическая экспертиза принимаемых в Российской Федерации нормативных актов (на соответствие вновь принимаемых актов Конституции и уже действующим федеральным законам). По некоторым оценкам, начиная с 1995 года Минюстом обработано приблизительно 44 тыс. документов. При этом заключения Минюста носят рекомендательный характер. Л.Н. Завадская отметила, что зачастую уставы субъектов Федерации не соответствуют Конституции России. Многие субъекты вообще не представляют на экспертизу свои правовые акты (в их число входят Башкортостан, Бурятия, Ингушетия, Коми-Пермяцкий и Усть-Ордынский автономные округа, Ивановская, Тамбовская и Московская области). В среднем треть рассматриваемых актов не соответствует Конституции.

Профессор общественного законодательства Университета г. Трир (Германия) Г. Роббертс сказал, что Конституционный Суд играет важнейшую роль в решении возникающих споров между Центром и субъектами. Тем не менее положение ст. 3 федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", дающее возможность этому органу выступать с законодательной инициативой по вопросам своего ведения, не должно толковаться в расширительном смысле. Конституционному Суду следует сосредоточиться на дальнейшем развитии и углублении принципов, применимых к рассмотрению договоров о разграничении полномочий в Конституционном Суде.

В заключительной части конференции слово взял заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Ю.А. Тихомиров. Он, в частности, предложил подумать о более активном вовлечении представителей Совета Европы и приглашенных экспертов в практическую работу по разработке правовых актов в сфере федеративных отношений. Недостаточно ограничиваться только проведением учебно-образовательных семинаров и конференций. Он также заметил, что углубленной проработки требуют и вопросы теории федерализма — явления достаточно противоречивого и многогранного. Интересным счел Ю.А. Тихомиров предложение о проведении международного конгресса федеративных государств. Федерализм должен помогать решать задачи, стоящие перед государствами.

Профессор М. Лесаж отметил важность проведенной дискуссии, которая позволяет высветить наиболее актуальные задачи. Решение всех вопросов в рамках одной конференции, разумеется, невозможно. Кроме того, добавил М. Лесаж, Россия является страной, где юридический контроль за функционированием власти еще недостаточно укрепился. Работу в данном направлении необходимо продолжать. Несмотря на то что со времени нашей предыдущей конференции мы значительно продвинулись вперед, предстоит еще многое сделать, и в этом смысле следует больше работать с регионами, так как именно там необходимо добиваться наилучших результатов.

Советник Политического департамента Совета Европы И. Фогль с удовлетворением отметил, что федерализм в России является предметом открытой дискуссии. При этом нельзя не констатировать наличия весьма противоречивых подходов к решению данного вопроса. Он выразил надежду, что проведенная конференция будет способствовать дальнейшему углублению конструктивного диалога в этой области.

В своем заключительном слове Р.Г. Абдулатипов сказал, что, по его мнению, не нужно искать каких-либо готовых форм или формул. Федерализм в конечном счете является демократической формой обеспечения прав меньшинств. Поэтому закономерно существование наряду с территориальным принципом строительства Федерации принципа этнического. Политизирование данной проблемы не может способствовать ее эффективному решению.

С.Ю. Кузьменков,
третий секретарь Правового департамента МИД РФ;
М.В. Котельников,
референт Правового департамента МИД РФ

Статья поступила в редакцию в декабре 1997 г.