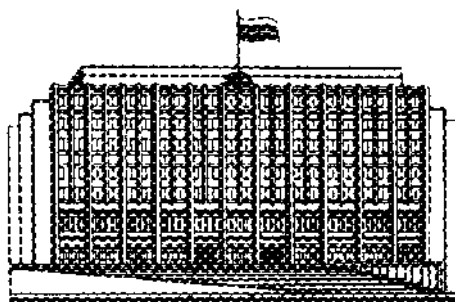


**СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**КОМИТЕТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ПО ДЕЛАМ ФЕДЕРАЦИИ И
РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ**

**АНАЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ
ОТДЕЛ ПРОБЛЕМ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА**



Серия: Актуальные проблемы государственного строительства

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

№ 36 (192)

***Совершенствование принципов и порядка
разграничения предметов ведения и полномочий
между органами государственной власти
Российской Федерации и органами государственной
власти субъектов Российской Федерации:
перспективы законодательного обеспечения***

**Москва
2003**

Над выпуском работали:

***Е.В.Волкова**, руководитель аппарата Комитета Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике,*

***Е.В.Першин**, заместитель начальника Аналитического управления – начальник отдела проблем государственного строительства,*

***М.В.Глигич-Золотарева**, советник отдела проблем государственного строительства,*

***Р.С.Болдырева**, советник аппарата Комитета Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике,*

***В.Н.Шариков**, советник аппарата Комитета Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике,*

***О.А.Лагутин**, консультант аппарата Комитета Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике,*

***Ю.В.Малинкина**, ведущий специалист отдела проблем государственного строительства.*

**Ответственные за выпуск – Р.С.Болдырева
Ю.В.Малинкина**

*Издание подготовлено Аналитическим управлением Аппарата Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации
103426, Москва, Б. Дмитровка, 24, Совет Федерации, Комитет по делам Федерации и
региональной политике, Аналитическое управление
Телефон: 203-49-36, 203-54-45
Адрес в Интернет: [http:// www.council.gov.ru](http://www.council.gov.ru)
Данную версию Аналитического вестника можно получить на сервере Совета Федерации в
сети Интранет в разделе «Совет Федерации»*

При перепечатке и цитировании материалов ссылка на настоящее издание обязательна

Совершенствование принципов и порядка разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: перспективы законодательного обеспечения

Принципиально новые условия экономического и политического развития страны настойчиво диктуют необходимость разработки адекватной взвешенной и продуманной концепции реформирования системы федеративных отношений и ее законодательного обеспечения. При этом особую актуальность приобретает проблема оптимизации разделения полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. От рационального решения именно этой проблемы зависит ответ на многие другие вопросы, актуальные для российского федерализма, в первую очередь, о путях преодоления неравенства в экономическом развитии субъектов Федерации.

Рассмотрению возможных подходов к решению указанной проблемы были посвящены парламентские слушания «Совершенствование принципов и порядка разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», которые были проведены Комитетом Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике совместно с Комитетом Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике 28 ноября 2002 года в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

В рамках слушаний состоялось обсуждение проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», разработанного Комиссией при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между органами

государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

В парламентских слушаниях приняли участие Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С.М.Миронов, Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Г.Н.Селезнев, заместитель Руководителя Администрации Президента Российской Федерации Д.Н.Козак, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, руководители законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представители научной общественности, эксперты.

В данном Вестнике публикуются подготовленные по стенограмме тексты выступлений участников, а также Итоговый документ парламентских слушаний.

В Приложении приводится проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», рассмотренный и одобренный Правительством Российской Федерации на заседании от 26 ноября 2002 года.

СОДЕРЖАНИЕ

	Стр.
Введение	7
Выступления участников парламентских слушаний	
Г.Н.Селезнев , Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации <i>Выступление на открытии парламентских слушаний</i>	13
С.М.Миронов , Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации	17
Д.Н.Козак , заместитель Руководителя Администрации Президента Российской Федерации	21
Т.Я.Хабриева , директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации	25
А.И.Казakov , Председатель Комитета Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике	33
В.И.Гришин , Председатель Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике	40
В.М.Платонов , Председатель Московской городской Думы	48
В.Н.Лысенко , заместитель Председателя Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике	52
О.Е.Кутафин , ректор Московской государственной юридической академии	58
В.В.Жириновский , заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	63
К.А.Титов , Губернатор Самарской области	70

В.Н.Степанов , член Комитета Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств	76
Р.Г.Абдулатипов , член Комитета Совета Федерации по международным делам	80
С.Е.Корепанов , Председатель Тюменской областной Думы	85
А.А.Вихарев , заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации	90
Л.И.Биндар , заместитель Председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству	97
Н.Я.Семенец , заместитель Председателя Саратовской областной Думы	101
Л.М.Федченко , заместитель Председателя Совета Республики Парламента Кабардино-Балкарской Республики	104
А.П.Бурулько , член Комитета Государственной Думы по национальной политике	108
Ю.Н.Живлюк , Председатель Федерального экспертного Совета	109
Л.Н.Васильев , Президент Международной ассоциации развития свободных экономических зон	112
М.В.Столяров , первый заместитель полномочного представителя Республики Татарстан при Президенте Российской Федерации	115
Итоговый документ парламентских слушаний	119
Приложение Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»	122

ВВЕДЕНИЕ

Парламентские слушания «Совершенствование принципов и порядка разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: перспективы законодательного обеспечения» были проведены Комитетом Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике совместно с Комитетом Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике 28 ноября 2002 года в Российской академии государственной службы.

В рамках парламентских слушаний состоялось обсуждение проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», разработанного Комиссией при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Парламентские слушания сыграли важную роль в определении перспектив совершенствования принципов и порядка разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В работе парламентских слушаний приняли участие Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С.М.Миронов, Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Г.Н.Селезнев, заместитель Руководителя Администрации Президента Российской Федерации Д.Н.Козак, заместители Председателя Совета Федерации А.П.Торшин и А.А.Вихарев, заместители Председателя Государственной Думы В.П.Лукин и В.В.Жириновский, председатели Комитетов Совета Федерации и

Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике А.И.Казаков и В.И.Гришин, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, руководители законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представители научной общественности, эксперты.

Председатель Совета Федерации С.М.Миронов и Председатель Государственной Думы Г.Н.Селезнев в своих выступлениях отметили необходимость и принципиальную важность обсуждения вопросов взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с участием представителей российских регионов.

С.М.Миронов подчеркнул, что разработка новых подходов к распределению компетенции между федеральным центром и субъектами Федерации должна осуществляться в рамках Конституции Российской Федерации. Отмечая своевременность предлагаемых инициатив, Председатель Совета Федерации особо выделил те принципы, на основе которых должно осуществляться разграничение полномочий между уровнями публичной власти. Это, прежде всего, ориентация на гражданина, его права и законные интересы; децентрализация исполнительных и распорядительных полномочий, сопровождаемая концентрацией регулятивных и контрольных функций; реалистичность перечня полномочий, возлагаемых на субъекты Российской Федерации, а также вопросов местного значения.

С изложением основных положений законопроекта «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации и законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» выступили заместитель Руководителя Администрации Президента Российской Федерации Д.Н.Козак и директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Т.Я.Хабриева. Они подчеркнули, что главной целью законопроекта является не только закрепление

механизма разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти, но, что еще важнее, - «механизма разграничения полномочий между различными уровнями власти с жесткой увязкой их с бюджетными отношениями». По их мнению, ряд спорных положений в законопроекте требует всестороннего обсуждения для выработки согласованных позиций, учитывающих интересы и мнения субъектов Российской Федерации.

А.И.Казаков охарактеризовал ключевое значение для страны решения проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Работа, которую проделала Комиссия при Президенте Российской Федерации под руководством Д.Н.Козака, по его мнению, вызывает большой интерес и заслуживает всяческого поощрения. Предпринятая попытка внести ясность в разграничение полномочий, особенно по предметам совместного ведения, заслуживает всяческого поощрения, а положения, заложенные в законопроекте, необходимо поддержать, поскольку они, безусловно, являются большим и существенным шагом вперед. В тоже время А.И.Казаков сделал вывод, что нельзя серьезно, фундаментально, долгосрочно, надежно решить вопросы, поднятые в законопроекте, не затрагивая, не исправляя положений Конституции. Но это не означает, что назревшая конституционная реформа должна стать быстротекущим процессом. Наоборот, ее подготовка требует привлечения специалистов и экспертов для выработки предложений по внесению изменений и дополнений в Конституцию Российской Федерации. В этой связи оптимальным, по его мнению, было бы не только сохранение, но и придание Комиссии при Президенте Российской Федерации под руководством Д.Н.Козака статуса постоянной, поручив ей эту работу. Это предложение получило поддержку в выступлениях участников парламентских слушаний.

Отмечая необходимость доработки представленного законопроекта с учетом современных тенденций, А.И.Казаковым была высказана точка зрения, согласно которой, статус института полномочных представителей Президента

Российской Федерации в федеральных округах должен быть определен в рамках рассматриваемого законопроекта в качестве одного из уровней осуществления федеральным центром контрольно-распорядительных полномочий. Касаясь вопроса о возможности введения временной финансовой администрации в субъектах Российской Федерации, он подчеркнул, что этот институт представляет собой скрытую форму отстранения руководителей субъектов Российской Федерации от должности, при этом механизм и основания его введения концептуально не проработаны. По мнению А.И.Казакова, целесообразно было бы исключить названный институт из законопроекта.

В.И.Гришин затронул проблему различной природы двух предметов правового регулирования законопроекта: принципы разграничения полномочий по предметам ведения и основы экономической деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Нормы главы об экономических основах деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, по его мнению, следует вывести за рамки предмета регулирования рассматриваемого проекта закона и в качестве самостоятельного законопроекта вынести на обсуждение в пакете с проектами поправок в Бюджетный и Налоговый кодексы. В.И.Гришин обратил внимание на то, что обязанности финансирования полномочий по предметам совместного ведения не совсем обоснованно закреплены в первую очередь за бюджетом субъекта Российской Федерации. По его мнению, совместное ведение предполагает доленое участие Федерации и ее субъектов в финансировании расходов, исходя из принципа достижения наибольшего эффекта при определении объема финансирования и уровня бюджета. Закрепление исполнения определенных полномочий только за субъектом Российской Федерации не всегда обоснованно, поскольку их осуществление носит общегосударственный характер. Поэтому исполнение этих полномочий возможно только при получении необходимых средств из федерального бюджета либо должно быть передано Федерации.

В.И.Гришин также обратил внимание на то, что не включение в текст законопроекта положений статьи 13 Федерального закона «О принципах и

порядке разграничения предметов ведения и полномочий...», устанавливающих участие субъектов Российской Федерации в принятии федеральных законов по предметам совместного ведения, представляется необоснованным. Эта норма сейчас «работает и дает возможность реального учета мнений субъектов Российской Федерации».

В прениях выступили члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, руководители законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представители научной общественности и эксперты.

Высказанные в ходе обсуждения замечания и предложения можно сгруппировать по нескольким направлениям.

1. Предложения по совершенствованию принципов и порядка разграничения полномочий.

Относительно изменения ряда конституционных положений были высказаны мнения, что первоочередной задачей конституционной реформы должно стать внесение изменений, без которых дальнейшее развитие федерализма и вопросы разграничения полномочий не могут быть решены.

2. Замечания по перечню полномочий, осуществляемых субъектами Российской Федерации за счет собственных доходов бюджетов субъектов.

По мнению выступающих к полномочиям субъектов Российской Федерации отнесены наиболее сложные, затратные полномочия, которые не всегда соответствуют уровню развития регионов. Осуществление этих полномочий возможно при условии коренного изменения межбюджетных отношений федерального центра и регионов.

В законопроекте отсутствуют полномочия федерального центра по предметам совместного ведения, а также не определены соответствующие меры и виды ответственности федеральных органов исполнительной власти за осуществление тех полномочий по предметам совместного ведения, которые они будут осуществлять.

3. Замечания о возможности временного осуществления федеральными органами государственной власти полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Выступающие отмечали, что введение временной финансовой администрации является вмешательством федерального центра в полномочия субъекта Российской Федерации. В законопроекте не урегулированы вопросы правового положения высшего должностного лица субъекта Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) при введении временной финансовой администрации, а также юридически не проработана соответствующая процедура.

4. Предложения о необходимости пакетного подхода при внесении изменений, касающихся экономических основ деятельности субъектов Российской Федерации.

Наличие в законопроекте главы об экономических основах деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также отсылочных норм к Бюджетному кодексу предполагают внесение соответствующих изменений в Бюджетный и Налоговый кодексы. Отсутствие проектов этих поправок не позволяет в полной мере оценить концептуальный характер законопроекта. Поэтому необходимо рассматривать законопроект в общем пакете документов с проектами федеральных законов о внесении изменений и дополнений в Бюджетный и Налоговый кодексы.

5. Замечания об иерархии нормативных правовых актов.

Была высказана позиция, согласно которой недопустимо регулирование разграничения полномочий между уровнями власти помимо Конституции Российской Федерации и федерального закона иными нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, поскольку это можно расценивать, как попытку федеральных органов исполнительной власти давать распоряжения органам законодательной власти субъектов Российской Федерации. Данное положение противоречит конституционному принципу разделения властей.

ВЫСТУПЛЕНИЯ УЧАСТНИКОВ ПАРЛАМЕНТСКИХ СЛУШАНИЙ**Г.Н.СЕЛЕЗНЕВ*****Председатель Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации*****(Выступление на открытии парламентских слушаний)**

Уважаемые участники парламентских слушаний! Сегодня по решению Советов обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации мы проводим парламентские слушания на тему: «Совершенствование принципов и порядка разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: перспективы законодательного обеспечения».

Нам надо договориться о порядке и регламенте проведения наших слушаний. В начале предлагается предоставить слово Председателю Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Сергею Михайловичу Миронову и заместителю Руководителя Администрации Президента Российской Федерации Дмитрию Николаевичу Козаку, а затем заслушать доклад Директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Талии Ярулловны Хабриевой. Потом мы заслушаем сообщения председателей двух профильных комитетов Совета Федерации и Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике: Александра Ивановича Казакова и Виктора Ивановича Гришина.

Для доклада предлагаю предоставить двадцать минут, председателям комитетов – по пятнадцать минут. После их выступлений сделать перерыв на тридцать минут. После перерыва начнутся прения участников слушаний. Выступающим предлагается предоставлять до семи минут. С 14 часов 15 минут до 15 часов 15 минут будет перерыв на обед. Предполагается завершить нашу

работу принятием итогового документа слушаний ориентировочно к 17 часам. Желающим выступить предлагаю подавать записки в президиум. Будут ли другие предложения? Нет. Будем работать согласно этому регламенту.

Уважаемые участники парламентских слушаний! Сегодня мы будем обсуждать несколько принципиально важных вопросов, которые возникают в процессе взаимодействия органов государственной власти Федерального центра и субъектов Российской Федерации.

Несколько лет назад были приняты базовые федеральные законы. Первый из них «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». И второй закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Эти законы сыграли важную роль в становлении федеративных отношений в нашей стране. Но жизнь идет вперед, и сейчас возникла объективная потребность перейти к следующему этапу в развитии российского федерализма – к общему укреплению правовых основ российской государственности.

Для этого этапа требуется совершенствование имеющейся законодательной базы. Как отметил в этом году Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин в своем послании Федеральному Собранию, ключевой задачей остается задача по разграничению сфер ведения между федеральными, региональными и местными уровнями власти.

И сегодня мы с вами должны всесторонне обсудить подготовленный комиссией, как теперь мы ее называем, Дмитрия Николаевича Козака, проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В этом законопроекте, который будет официально внесен Президентом Российской Федерации в Государственную Думу, предлагается ряд новых правовых норм, совершенствующих федеративные отношения. Речь идет о тех полномочиях субъектов Федерации, которые предполагается осуществлять за счет собственных доходов региональных бюджетов.

Кроме того, в данном законопроекте содержится вариант решения такой фундаментальной проблемы, как экономическая основа деятельности органов государственной власти субъектов Федерации. Учитывая исключительную важность этих вопросов, руководство обеих палат Федерального Собрания приняло решение о проведении совместных парламентских слушаний с участием, прежде всего, руководителей самих регионов, а также ученых и экспертов.

Мы очень рассчитываем на то, что в ходе сегодняшнего обсуждения Вами будут высказаны конкретные, взвешенные и конструктивные предложения. У нас в Государственной Думе определяющей является позиция, что каждое полномочие субъекта Российской Федерации должно быть надежно обеспечено соответствующим финансово-экономическим ресурсом.

В то же время, стратегической целью должно быть выравнивание бюджетного обеспечения субъектов Российской Федерации и выведение их на уровень самодостаточности.

В обсуждаемом законопроекте также предусматривается, что наряду с разграничением полномочий и предметов ведения между федеральными и региональными органами власти вводятся нормы, допускающие в определенных ситуациях временное осуществление федеральными органами государственной власти полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Здесь требуется особая юридическая точность и высокая политическая ответственность для решения двуединой задачи. С одной стороны, все мы должны сохранить единство правового пространства на всей территории России и неуклонно обеспечить верховенство Конституции Российской Федерации. С

другой стороны, неуклонно следует развивать систему федеративных отношений между центром и регионами. Это сложная, но вполне осуществимая задача, ибо всех нас объединяет общая забота о благосостоянии нашего народа, укреплении целостности России, экономическом и социальном росте регионов, усилении всего российского государства.

На основе этих консолидирующих позиций позвольте начать работу наших парламентских слушаний. Я думаю, что скоро нам предстоит обсуждение еще двух очень важных законов, без которых нам просто не обойтись. Это поправки в Бюджетный кодекс и Налоговый кодекс. Правительство сейчас работает над этими законами. Рассматриваемый сегодня закон носит как бы административно-политический характер, те же будут носить чисто финансовый. Поэтому, наверное, уже следующие слушания будут проводить наши бюджетные комитеты как раз по тем законам, которые представит Правительство.

Позвольте мне предоставить слово для выступления Председателю Совета Федерации Сергею Михайловичу Миронову.

С.М.МИРОНОВ***Председатель Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации***

Уважаемые участники парламентских слушаний, уважаемые коллеги! Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов является одной из наиболее важных задач современного этапа развития российской государственности.

Конституционным правам граждан России должны корреспондировать законодательно закрепленные обязанности конкретных органов публичной власти, подкрепленные реально действующими механизмами их реализации.

Правовому регулированию подлежит порядок не только разграничения полномочий, но и их осуществления, подразумевающий четкое и однозначное закрепление обязанностей по их финансовому и иному ресурсному наполнению, а также соответствующие санкции.

Дальнейшее затягивание с решением вопроса об ответственности за реализацию полномочий конкретных органов и должностных лиц, в особенности, если это затрагивает гражданские права, недопустимо.

В качестве основного критерия передачи полномочий с одного уровня власти на другой может рассматриваться только рациональность их осуществления на конкретной территории как с точки зрения удовлетворения интересов, проживающего там населения, так и с учетом эффективности деятельности органов публичной власти.

Конституция Российской Федерации заложила базу для такого подхода. Конституционные нормы указывают о наличии четырех групп полномочий: по предметам ведения Российской Федерации, по предметам совместного ведения, по предметам ведения субъектов Российской Федерации и по вопросам местного значения.

Однако статья 72 Конституции, определившая сферу совместного ведения, не разграничила должным образом полномочия федеральных и региональных

органов власти, что на практике привело, с одной стороны, к неудовлетворительному осуществлению ряда полномочий, а с другой – к появлению необеспеченных федеральных мандатов.

Закрепленные федеральными законами обязательства перед населением органов власти субъектов Российской Федерации оказались не подкреплены соответствующими материальными и финансовыми ресурсами. Размер же финансирования федеральных мандатов, по некоторым данным, вполне может быть сопоставим с бюджетом Российской Федерации.

Разработчики нашего Основного закона в 1993 году не смогли произвести оптимального размежевания компетенций разных уровней публичной власти в силу целого ряда причин. Однако нормы действующей Конституции Российской Федерации позволяют и даже обязывают федерального законодателя эффективно разграничивать компетенцию, не выходя за рамки конституционных предписаний.

В этой связи представляется, что трансформация закрепленных Конституцией предметов ведения в конкретные полномочия должна осуществляться исключительно в форме федерального законодательного акта, сравнимого по юридической силе с федеральным конституционным законом.

Сегодня мы имеем возможность обсудить разработанный в Комиссии при Президенте Российской Федерации, возглавляемой Дмитрием Николаевичем Козаком, проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В нем нашли свое решение многие вопросы, актуальные для совершенствования федеративных отношений. Полагаю, что внесение Президентом России такого законопроекта в Государственную Думу можно рассматривать в качестве элемента крупномасштабной правовой реформы, затрагивающей большой массив федерального и регионального законодательства.

Действительно, сегодня назрела необходимость четкого законодательного

закрепления перечня полномочий субъектов Российской Федерации, осуществление которых финансируется субъектами Федерации из собственных бюджетов. Такой перечень даст четкое представление, за что субъекты Федерации должны платить, что называется из собственного кармана, а что должны получать в виде субвенций из федерального бюджета.

Очевидно, что, закрепляя законом перечень собственных полномочий субъектов Российской Федерации, федеральный законодатель одновременно должен взять на себя обязательства придерживаться этого перечня в текущем законодательстве, не плодя, таким образом, ничем не обеспеченные обязательства субъектов Федерации перед собственным населением. Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными, региональными и местными органами публичной власти должно основываться на следующих принципах.

Первое - ориентация, прежде всего, на гражданина, его права и законные интересы. Критерием эффективности разграничения компетенции при этом является создание удобства не для чиновника, а для человека, чьи интересы он призван обеспечивать.

Второе - децентрализация исполнительно-распорядительных полномочий, сопровождаемая концентрацией регулятивных и контрольных полномочий: недопустима ситуация, при которой Президент Российской Федерации ответственен за сбой в работе жилищно-коммунальных служб.

Третье - реалистичность перечня полномочий субъектов Российской Федерации, а также вопросов местного значения. Возложение на региональные и местные уровни полномочий сверх имеющихся в их распоряжении материальных и финансовых ресурсов, ведет к повышению социальной напряженности.

Четвертое - недопустимость произвольного перекладывания обязанностей по осуществлению полномочий на другие уровни публичной власти как федеральным центром на субъекты Федерации, так и последними на местное самоуправление, что, к сожалению, в последнее время стало распространенной

практикой.

И, наконец, последнее - плодотворное сотрудничество всех ветвей и уровней публичной власти в деле соблюдения прав и законных интересов населения.

Проблема разграничения компетенции давно уже стала предметом для широкой общественно-политической дискуссии. В этой связи хочется отдать должное Комиссии при Президенте Российской Федерации, которая проделала колоссальный объем работ в данной сфере. Существенный вклад внесли Государственный Совет, федеральные министерства и ведомства, а также органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Однако решающая роль в совершенствовании правовой базы разграничения полномочий принадлежит Федеральному Собранию. Представительная природа российского парламента предопределяет его ведущую роль в разграничении компетенции не только путем принятия законодательных актов, но и посредством выработки правовой доктрины, отвечающей требованиям времени. Совет законодателей, который функционирует с мая этого года, неоднократно обращался к данной теме в своей работе. В ближайших планах Совета законодателей предусмотрено рассмотреть весь комплекс этих проблем, в частности, мы предполагаем сделать это на очередном совещании в Кремле с участием Президента.

Проблема разграничения компетенции актуальна для каждого современного государства и везде она решается на основе консенсуса всех ветвей и уровней власти путем аккумуляции в единый вектор всех усилий общества и государства по достижению поставленной цели. Россия вышла на решающий этап этого трудного пути. И от нас зависит, насколько плодотворными окажутся эти абсолютно нужные и давно ожидаемые начинания.

Позвольте пожелать всем нам, участникам парламентских слушаний, плодотворной дискуссии, реалистичного подхода к тем проблемам, которые составляют суть сегодняшних вопросов. Пользуясь случаем, хочу пожелать всем здесь присутствующим благополучия и всего самого доброго.

Д.Н.КОЗАК***Заместитель Руководителя Администрации
Президента Российской Федерации***

Добрый день, уважаемые коллеги!

Прежде всего, я хотел бы выразить огромную благодарность обеим палатам Федерального Собрания Российской Федерации за организацию этого весьма важного и своевременного совещания. Сегодня обсуждение вопросов федерализма в условиях, когда завершается подготовка проектов федеральных законов и о местном самоуправлении, и об общих принципах организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации, является чрезвычайно важным. Вы знаете, что эти законопроекты прошли обсуждение в самых различных форматах и каждое такое обсуждение является весьма полезным, потому что минимизирует возможные ошибки, которые, несомненно, могут быть допущены в таком важном, не подлежащем математической оценке, общественном явлении как федерализм и местное самоуправление.

Я знаю, что будет дискуссия по множеству различных деталей, нюансов – здесь масса спорных моментов, и они сегодня обсуждаются. Я думаю, что наше обсуждение поможет их разрешить. Буквально вчера самими разработчиками были предложены существенные поправки в те положения проектов законов, которые вызывают наибольшие дискуссии, и комиссия согласилась с этими предложениями.

Но главной целью, главным положением этих законов является, на самом деле, закрепление механизма разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти в Российской Федерации. Здесь важно даже не само разграничение полномочий, а механизм такого разграничения между различными уровнями власти, жестко увязанный с межбюджетными отношениями.

Абсолютно правильно было отмечено и Геннадием Николаевичем, и Сергеем Михайловичем то, что следующим важным шагом являются поправки в Бюджетный и Налоговый кодексы. Без таких поправок можно говорить

абсолютно однозначно, что эти законопроекты работать не будут. Без закрепления в федеральном законе доходных источников бюджетов всех четырех уровней бюджетной системы, без предоставления субъектам Российской Федерации финансовой самостоятельности, без реализации тех принципов межбюджетных отношений, которые заложены в эти законопроекты, этот механизм работать не будет. Поэтому уже сегодня ясна одна из тех поправок, которую мы должны будем внести в переходные положения. Да, эти законы должны будут вступить в силу с 1 января 2005 года. Мы считаем, что это реально, хотя потребует серьезной, напряженной работы, как в субъектах Российской Федерации, так и на федеральном уровне. Но законы вступят в силу в эту дату при условии, что одновременно вступят в силу поправки в Бюджетный и Налоговый кодексы, которые в деталях реализуют те принципы межбюджетных отношений, которые заложены в эти законы.

Знаю, что будут споры относительно целесообразности регулирования межбюджетных отношений, принципов разграничения полномочий, перечня самих полномочий в рассматриваемом сегодня законе. Есть околонучные теоретические споры относительно того, являются ли эти вопросы предметом регулирования этого закона или не являются. Здесь присутствует много представителей субъектов Российской Федерации, и я бы предложил им, прежде всего, оценить эти предложения, которые в основном сводятся к тому, чтобы разнести по разным законам эти вопросы и решать их не в этом законе.

Я абсолютно уверен, я уже об этом где-то говорил, что хоть в законе о пчеловодстве, но закрепите доходные источники бюджетов субъектов Российской Федерации на постоянной основе, чтобы не сваливались на субъект или муниципалитет в середине года расходные полномочия без подкрепления финансов. И если такой закон о пчеловодстве будет действовать, будет исполняться, это всех вполне удовлетворит.

Но давайте наши теоретические споры подчиним требованиям практики насущной. Нам представляется, что решение всех этих вопросов в законе об общих принципах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации

Федерации одновременно, в комплексе, в увязке с принципами организации собственно органов власти, принципами их взаимоотношений с вышестоящим уровнем власти, основными полномочиями органов власти и принципами межбюджетных отношений является абсолютно правильным.

Тем более что у нас сегодня есть закон об общих принципах, подчеркиваю, организации местного самоуправления в Российской Федерации, который действует 7 лет. Закон, которым все эти вопросы не очень качественно, часто декларативно, но регулируются и это не вызывает особых споров. Сама по себе организация органов государственной власти ведь она не ради организации. Органы публичной власти организуются не для того, чтобы они были, а для того, чтобы осуществлять публичные функции, оказывать публичные услуги гражданам, для того, чтобы осуществлять конкретные полномочия, распоряжаться общественными финансами. Это принципиальный вопрос. Только в одном кодексе, а по существу, эти два закона – это кодексы, определяющем все аспекты деятельности органов публичной власти на региональном и местном уровне, возможно, на наш взгляд, решить все вопросы, которые сегодня волнуют субъекты Российской Федерации.

Несколько слов по поводу временной финансовой администрации. Я понимаю, что этот вопрос будет ключевым вопросом в обсуждении на нашем совещании.

Во-первых, хочу сказать, что на сегодня положение о том, что без судебной власти, без суда вводится временная администрация, из закона уже исключено, т.е. она может вводиться только на основании судебного решения.

Все мы понимаем, что должна быть ответственность всех уровней публичной власти, в том числе федерального центра. Эта ответственность заложена в обоих законах: и о местном самоуправлении, и об общих принципах организации госвласти, соответственно и федерального центра перед нижестоящими уровнями власти за проведение бюджетной политики. Что касается ответственности субъектов и муниципалитетов, то и она должна быть. Это общественная и финансовая ответственность, это средства

налогоплательщика, и поэтому, естественно, должны быть гарантии, чтобы этим институтом никто не злоупотребил.

Законопроектом предусмотрено, что временную администрацию нельзя вводить в течение одного года с момента избрания нового губернатора или нового представительного органа государственной власти. Нельзя изымать другие полномочия органов государственной власти. Хотя прав Александр Иванович Казаков в том, что на самом деле отстранение от бюджетных полномочий, изъятие бюджетных полномочий, конечно, это фактически отстранение органов государственной власти субъекта или местного самоуправления от управления соответствующей территорией. Конечно же, это так. И именно в связи с этим, вчера очень подробно обсуждался вопрос о том, что закон и в этой части тоже должен быть технологичен. Он не должен создавать тупиковых, безвыходных, конфликтных ситуаций. Закон должен выводить из конфликта.

Действительно, параллельное существование губернатора со всей подчиненной ему администрацией и какой-то временной финансовой администрации, которая распоряжается только деньгами, но ей не подчиняются, скажем, все остальные органы власти, создает безвыходные тупики. Поэтому мы сегодня думаем или оказаться от этого института и ввести иные формы ответственности за проведение бюджетной политики, либо провести совершенствование и детализацию этого института, предполагая, что он будет детально прописан в Бюджетном кодексе.

Кстати, для справки. Мы очень детально изучили зарубежный опыт. Там действительно существует банкротство муниципалитетов и государственных образований, о котором в наших законах не говорится. Там банкротство настоящее, такое, как у нас в законе о банкротстве. Здесь об этом речь не идет. Речь идет только о восстановлении платежеспособности.

Поэтому просьба еще раз эти положения детально обсудить, и все конструктивные предложения на эту тему будут с благодарностью восприняты.

Я очень надеюсь на то, что мы услышим критические замечания ко всем

тем новым положениям, которые есть в законопроектах, конкретные конструктивные предложения, конкретные поправки. Оба законопроекта сегодня являются абсолютно открытыми, они всем доступны, и сегодня можно давать такие предложения. За такие предложения, за поправки к законам мы будем вам весьма благодарны. Спасибо за внимание. Я желаю вам конструктивной работы.

Т.Я.ХАБРИЕВА

***Директор Института законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве Российской Федерации***

Уважаемые участники парламентских слушаний, коллеги!

Действующий Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в свое время сыграл весьма позитивную роль, поскольку он структурировал модель организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации и способствовал воплощению в жизнь конституционного принципа единства системы государственной власти. Однако, как известно, практика применения этого закона выявила ряд дефектов его норм, требующих исправления.

Что касается Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», то он также сыграл свою роль в совершенствовании механизма разграничения предметов ведения и полномочий в Российской Федерации между органами государственной власти России и субъектов. В частности, он впервые законодательно закрепил роль федерального закона в разграничении полномочий и сделал важные шаги по определению места договоров и соглашений в правовой системе России. Однако всем известно, что конкретные механизмы, предусмотренные этим федеральным законом, так и не были задействованы. Поэтому следующий этап развития федеративных отношений предполагает существенные корректировки в этой сфере, и

представленный проект федерального закона фактически объединяет два упомянутых федеральных закона.

Принимая решение о подготовке проекта этого федерального закона, мы исходили из целого ряда позиций. Их три и все они весьма важные.

Первая позиция состоит в том, что предметы обоих названных выше законов тесно связаны, и об этом весьма подробно говорил Дмитрий Николаевич. Можно сказать, что организация органов государственной власти фактически призвана обеспечить выполнение ими полномочий, то есть мы исходили из того, что организационный и функциональный аспект всегда очень тесно связаны. И организация власти лишь условие для того, чтобы осуществлять нормально полномочия того или иного государственного органа.

Вторая позиция состоит в том, чтобы синхронизировать юридическую терминологию, которая, к сожалению, в этой ситуации как раз страдала.

И последнее, самое главное, то, что конституционные препятствия для объединений этих федеральных законов отсутствуют.

Форма объединения законов – это включение ряда положений федерального закона о разграничении предметов ведения и полномочий в закон об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Этот закон имеет реальную практику применения, и как предполагается, он также подтянет позиции, связанные с разграничением полномочий в реальную практику применения.

Сами изменения содержательно складываются из нескольких блоков.

Первый блок касается системы порядка формирования и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Из них я бы остановилась на таких важных положениях, которые касаются, в частности, возможности утверждения структуры исполнительных органов государственной власти субъектов. Вы знаете, что в действующем законе сохраняется положение, согласно которому утверждается схема управления регионом, и во многих субъектах бывает ситуация, когда возникает вопрос, а чье это полномочие? И

вообще, что такое схема управления, в то время как ясно, что речь идет о структуре органов исполнительной власти субъекта?

Далее. В законопроекте вводятся положения, которые учитывают решение Конституционного Суда в отношении отзыва руководителей высших органов исполнительной власти. Теперь отзыв руководителей высших органов исполнительной власти субъектов может осуществляться только за конкретные правонарушения в рамках законной процедуры и только в том случае, если за отзыв проголосовало более половины всех зарегистрированных в субъекте Российской Федерации избирателей. Впервые предусмотрены гарантии для руководителей высших органов исполнительной власти субъектов при привлечении их к уголовной ответственности. Ранее такие гарантии были предусмотрены только для депутатов. И при этом соблюдается правило, то есть то направление, по которому идет сейчас все действующее российское законодательство, заключающееся в том, что эти нормы в большей своей части переходят в отраслевое законодательство - уголовное и административное.

Что касается порядка деятельности органов, появляется положение, когда Президент назначает исполняющего обязанности руководителя высшего органа исполнительной власти субъекта при отсутствии лица, которое должно осуществлять эти полномочия согласно конституции или устава субъекта Российской Федерации, не только в случае отрешения от должности. То есть речь идет о других случаях. Например, в случае скоростижной кончины руководителя. Получилось так, что эта ситуация была пробельной в действующем законе.

Другая часть изменений касается развития положений закона, регулирующего вопросы иерархии нормативных актов в федеральной системе законодательства, а именно предусматривает, что федеральный нормативный правовой акт, принятый на основании и во исполнение Конституции и федеральных законов, имеет юридическую силу выше, чем закон субъекта. Это означает, что по предметам совместного ведения закон субъекта не должен противоречить федеральному нормативному правовому акту, если он принят

федеральным органом во исполнение или по прямому указанию Конституции и федерального закона.

Предлагаемый законопроект содержит главу об общих принципах разграничения полномочий между федеральным органом государственной власти и органом государственной власти субъектов Российской Федерации. Эта глава призвана заменить действующий закон о принципах и порядке разграничения предметов ведения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органом государственной власти субъектов Российской Федерации.

И, как уже говорилось, в законопроект включена глава об экономических основах деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации. На первых этапах работы комиссии эта глава отсутствовала, она появилась через какое-то время на основе предложений, которые поступили из регионов. Получается интересная ситуация: с одной стороны, мы говорим, что у нас есть закон, определяющий организацию органов власти, но не говорим об экономических основах функционирования этих органов, хотя понятно, что основные положения должны находиться в отраслевом законодательстве, а именно в Бюджетном, Налоговом и Гражданском кодексах.

Я хотела бы сразу ответить на возможный упрек в том, что новый закон может выйти за рамки общих принципов. Что касается нововведений, содержащихся в двух названных выше главах, то они носят принципиальный характер, поскольку конкретика по полномочиям будет развиваться в соответствующих отраслевых законах. Что же касается системы порядка формирования и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, то здесь объем регулирования не меняется. Я бы хотела это еще раз подчеркнуть. Надо сказать, что Конституционный Суд, рассматривая в этой части действующий закон об органах власти субъектов, подтвердил, что объем регулирования здесь не выходит за пределы общих принципов, так как создает гарантии основ конституционного строя.

Глава, касающаяся разграничения предметов ведения и полномочий, как

уже было сказано, вводит новый механизм разделения этих полномочий. Главным здесь является то, что это делается в федеральном законе. Тем самым создается гарантия для субъектов от того, что им сверху, с федерального уровня, навяжут полномочия, согласно которым они должны будут обеспечить какой-то конкретный объем финансирования. Исходя из этого, вводится два типа полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения.

Во-первых, это полномочия, осуществление которых финансируется из бюджета субъекта Российской Федерации. И предполагается, что здесь федеральное регулирование может быть только рамочным. То есть, предполагается, что перечень таких полномочий, предусмотренных федеральным законом, должен содержаться в данной главе. А смысл его следующий: субъекты Российской Федерации обязаны выполнять определенные функции, а население, естественно, может с них спросить, но при этом именно сами субъекты регулируют объем осуществления этой функции и сами ее финансируют из собственных бюджетов. Логика содержания перечня такая. Туда включены те полномочия, которые представляется важным осуществлять на всей территории страны. Но в то же время они не настолько важны, чтобы обеспечить единообразное их регулирование. И поэтому здесь главным будет регулирование субъекта Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации вправе принимать к своему ведению и другие вопросы, если они не отнесены к федеральному ведению и вопросам местного значения. Тем самым хочу сказать, что этот перечень не исчерпывающий. То есть, субъект ориентируется на него. Но если имеются вопросы, которые не отнесены к вопросам местного значения или же к федеральному ведению, то субъект, имея средства, может принять их к своему рассмотрению, к своему решению.

И, во-вторых, это группа полномочий по предметам совместного ведения, которые возлагаются на органы власти субъектов Российской Федерации, но финансируются из федерального бюджета в форме целевых субвенций. Порядок и объемы осуществления этих полномочий детально регулируются

федеральными законами. И такие законы должны четко определять критерии исчисления субвенций. Федеральное финансирование влечет право федеральных органов исполнительной власти контролировать их осуществление. И в законе на этот счет прописана необходимая процедура.

В законе по-новому определяется роль договоров и соглашений. Договоры должны заключаться только в исключительных случаях, поскольку предыдущая практика использования этого правового инструментария показала, что ставится под сомнение принцип равенства субъектов и принцип конституционности. Договоры, согласно предлагаемой редакции закона об органах власти субъектов, предполагается заключать в тех случаях, когда это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъектов Российской Федерации. И только в той мере, в какой указанные особенности, обуславливают иное, чем установлено в федеральных законах разграничение полномочий.

Договор с конкретным субъектом Российской Федерации должен утверждаться федеральным законом и предусматривать конкретные права и обязанности сторон. А как специальный акт – такой договор, будучи утвержденным федеральным законом, будет иметь приоритет перед другими федеральными законами.

Форма соглашений между федеральным органом исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части своих полномочий также может использоваться, поскольку она предусмотрена статьей 78 Конституции. Но, как известно, практика заключения таких соглашений идет, по сути дела, в обход Конституции, и нет ни одного соглашения, заключенного, о передаче осуществления части своих полномочий. Поэтому законопроект определяет все те позиции, которые позволяют заключать эти соглашения в соответствии с Конституцией, определяет основания, условия, когда это возможно, конкретные права, обязанности и ответственность сторон. Главным условием является то, что соглашение о передаче осуществления части полномочий может использоваться в том случае, если осуществление полномочий не может быть возложено в

равной мере на исполнительные органы государственной власти всех субъектов. Соглашения должны утверждаться Правительством с тем, чтобы обеспечить их должный уровень с точки зрения предмета этого соглашения, а также обеспечить контроль, как за их содержанием, так и за реализацией.

Отмечу, что положения статьи 78 Конституции, которые предусматривают возможность заключения таких соглашений, не могут интерпретироваться в том смысле, что соглашение является единственной формой передачи осуществления полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Поэтому не вызывает сомнения конституционность передачи осуществления федеральных полномочий, в том числе по предметам исключительного федерального ведения, исполнительным органам государственной власти всех субъектов Российской Федерации федеральным законом. А необходимым условием такой передачи полномочий должна быть одновременная передача финансовых средств.

Другой важнейший блок нововведений предлагаемого проекта федерального закона – это случаи, когда федеральный орган государственной власти возлагает на себя временное осуществление полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Всего таких случаев три. И в законопроекте прописаны основания, порядок и все необходимые процедуры.

Первый - это когда в результате чрезвычайной ситуации законодательные и исполнительные органы власти субъекта Российской Федерации не могут осуществлять свои полномочия или не могут быть сформированы. В этом случае основанием для возложения полномочий на федеральные органы является указ Президента. Он принимается с согласия Совета Федерации. В законопроекте предусмотрен четкий, конкретный механизм применения этой процедуры.

Второй - это когда устанавливаются специфические правовые последствия наличия у субъекта просроченных долговых обязательств. В этом случае указом Президента по представлению Правительства может быть введена временная федеральная финансовая администрация.

И последний случай - это когда Федерация может принять на себя осуществление полномочий субъекта, хотя здесь не совсем точно говорить о полномочиях субъекта. Речь идет о делегированных субъекту полномочиях в рамках предметов совместного ведения. То есть, тех, которые финансируются за счет федерального бюджета в форме субвенций, перечисленных из этого бюджета. То есть, по сути дела, это переданные полномочия Российской Федерации. Здесь обеспечительная мера состоит в том, что если не достигается эффективности использования делегированного полномочия, то вначале изымаются переданные средства, поскольку это федеральные средства, а затем на какой-то период эти полномочия осуществляются федеральными органами исполнительной власти.

Здесь принципиально то, что в первых двух случаях принятие на себя федеральными органами полномочий субъектов это не санкция, а обеспечительная мера нормального функционирования государственной власти. Во-вторых, их применение не приводит к прекращению функционирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации. И, наконец, третье, и самое важное, данные нормы в конечном итоге направлены на защиту прав граждан, что является конституционной обязанностью федеральной власти.

Последнее, о чем я хотела бы сказать, это о переходных положениях закона. Поскольку многие нововведения сопряжены с изменениями в отраслевом законодательстве, то основные положения закона, как здесь уже говорилось, начнут действовать с 1 января 2005 года.

На этом я остановлюсь. Спасибо.

А.И.КАЗАКОВ***Председатель Комитета Совета Федерации
по делам Федерации и региональной политике***

Уважаемый Геннадий Николаевич, уважаемый Сергей Михайлович, уважаемые коллеги!

Нет надобности, видимо, в этой аудитории говорить, что вопросы разграничения полномочий между центром, субъектами Федерации и местным самоуправлением, конечно же, находятся в центре общественно-политической жизни нашей страны. И тот закон, который был рожден в недрах комиссии Дмитрия Николаевича, сейчас вызывает большой интерес не только у нас, но и у широких кругов общественности.

Надо сказать, что работа над этим законом была проделана чрезвычайно большая. Я склонен предполагать, что те положения, которые заложены в этот закон, нам нужно поддержать, поскольку они, безусловно, являются большим и существенным шагом вперед. Сам факт того, что предпринята попытка внести хоть какую-то ясность в разграничение полномочий, особенно по предметам совместного ведения, она, конечно, заслуживает всякого поощрения.

Но, поскольку сам закон, как сегодня сказал Дмитрий Николаевич, еще дорабатывается, и у нас нет окончательного его текста, сегодня, видимо, имеет смысл не останавливаться скрупулезно на отдельных положениях этого закона, а сделать замечания более общего характера. И я хотел бы поделиться теми мыслями, которые невольно на меня наводит работа над этим законом.

Прежде всего, я хочу обратить ваше внимание на то, что перед комиссией была поставлена задача колоссальной важности и труднопреодолимости. Действительно, комиссия была поставлена в положение, при котором она должна была пробежать определенную дистанцию с ориентацией на мировой результат, но заставили ее бегать в мешке. И путями на ногах этой комиссии, безусловно, явились те противоречия, те недостатки, которые заложены в Основной закон нашего государства. Работа комиссии, мне кажется, очень рельефно и выпукло показала необходимость совершенствования Основного

закона. Поэтому многие положения настоящего законопроекта вольно или невольно упираются в противоречия, заложенные в нашей Конституции.

Действительно, основополагающая суть этого законопроекта заключается в том, что он запрещает передавать, исключать или иным образом перераспределять установленные Конституцией Российской Федерации предметы ведения Российской Федерации, предметы ведения субъектов Федерации иначе, как федеральными законами и иными федеральными нормативными правовыми актами. Это в случае, конечно, если те или иные законы, нормативные правовые акты не противоречат Конституции Российской Федерации.

Понятно, что под установленными Конституцией Российской Федерации полномочиями имеются в виду, конечно, те полномочия, которые зафиксированы в 71-73 статьях Основного закона. Однако проблема заключается в том, что наряду с этим, собственно конституционным способом разграничения предметов ведения Конституция Российской Федерации допускает и иной способ. Это договорной способ, который, как известно, зафиксирован в части 3 статьи 11 Основного закона. И как бы мы ни хотели вывернуться из этой ситуации, это факт, от которого не уйти, он является бесспорным. Если перевести все это на простой и ясный русский язык, то вывод напрашивается сам собой: пока данная норма присутствует в Основном законе России, субъекты Российской Федерации имеют все конституционные основания ставить вопрос об изменении их предметов ведения. То есть на сегодняшний день законопроект воспрепятствовать этой основополагающей позиции Основного закона не в состоянии.

Все упирается только в соотношение политических сил. Да, сегодня расстановка сил такова, что центр имеет возможность держать эту ситуацию под контролем. Но если вдруг политическая ситуация качнется в иную сторону, то субъекты Российской Федерации, еще раз хочу подчеркнуть, имеют конституционные полномочия для того, чтобы вернуться к рассмотрению вопроса о предметах ведения. И Конституция этому не мешает.

Возьмите вопрос технологии разграничения предметов ведения. И здесь та же ситуация. Во всех передовых, скажем так, конституциях мира эта технология достаточно проста. Полномочия разграничиваются самой конституцией и федеральным законом. В Конституции Западной Германии (статья 71), в Конституции Соединенных Штатов содержатся нормы, которые предполагают регулирование федеральным законом соотношения полномочий между центром и субъектами Федерации в ту или иную сторону таким образом, что если в Конституции закреплены основные полномочия центра, то все остальное автоматически переходит в юрисдикцию субъектов Федерации.

Казалось бы, ясная и простая прямая формула, на которую и надо бы ориентироваться нашим законодателям в перспективе, но, к сожалению, Основной закон нашей страны мешает применению такой простой формулы.

И здесь действительно трудно не согласиться с позицией Дмитрия Николаевича, опубликованной в 5 номере известного юридического журнала за этот год, где он убедительно доказывает отсутствие таковой возможности. Действительно, у нас путем арифметического исключения невозможно применить остаточный принцип, поскольку в 130-133 статьях Конституции, а точнее, в 132 статье, присутствуют вопросы, связанные с предметами ведения местного самоуправления, и понятно, что в этой ситуации законодатель вынужден идти по единственному пути, а именно: по предметному разграничению полномочий.

Но как бы скрупулезно мы не устанавливали с вами перечень таких полномочий, а их в предлагаемом законе около четырех десятков, мы всегда будем наткаться на несовершенство этого подхода. Этот перечень всегда будет яблоком раздора между субъектом Федерации и Центром. Этот подход всегда будет как бы нарушать общую атмосферу в этом процессе. Поэтому, даже опираясь на эту, достаточно простую сторону решения проблемы, связанную с технологией разграничения, мы опять-таки упираемся в недоработки нашего Основного закона.

Или возьмите абсолютно ясную и понятную, поддерживаемую всеми

формулу соответствия экономических возможностей субъектов Российской Федерации для реализации тех целей, которые поставлены в законе. Абсолютно правильный, абсолютно справедливый, разумный, соответствующий логике и здравому смыслу подход.

Но давайте ответим на другой вопрос: способны ли сегодня субъекты Российской Федерации выполнить те функции, которые закладываются в этот закон, с учетом существующей разницы их экономического потенциала? Да, конечно же, нет. Я хочу сослаться на статью 29 Конституции Федеративной Республики Германии. Эта статья предусматривает, что территория Федерации, в данном случае имеется в виду ФРГ, должна быть заново распределена федеральным законом с учетом местной общности жителей, исторических и культурных связей, хозяйственной целесообразности и социальной структуры. Новое распределение территорий должно создавать земли, которые по своим размерам и производительным силам могут успешно выполнять возложенные на них задачи.

Теперь я задам вопрос, может ли большинство территорий Российской Федерации выполнять задачи, которые прописаны в нашем законодательстве? Ответ очевиден. И, конечно же, без существенного, серьезного изменения административно-территориального деления реализация, еще раз хочу подчеркнуть, абсолютно правильного посыла, который заложен в предлагаемом Дмитрием Николаевичем законопроекте, я считаю, невозможна. И здесь мы опять упираемся в необходимость совершенствования Основного закона.

Можно было бы привести массу других доказательств истинности такой постановки вопроса, но не хочется просто тратить время на совершенно очевидные вещи. Вопрос в другом. Почему-то у нас сложилось мнение о том, что изменения Конституции нарушат спокойствие в государстве. Мы сами себя запугали тем, что это создаст некую революционную ситуацию. Да ничего подобного. Конечно, Конституции нужен серьезный, капитальный ремонт. Просто этот ремонт нужно поручать делать профессионалам. В противном случае, конечно, в любой иной ситуации греха не оберешься.

Итак, первый вывод, который мне хотелось бы сделать и я думаю, что он сам собой напрашивается, заключается в том, что нельзя серьезно, фундаментально, долгосрочно, надежно решить вопросы, поднятые в настоящем законопроекте, не затрагивая, не исправляя хотя бы основных противоречий Основного закона.

Что же касается самого закона, который сегодня нам предлагается обсудить, то, не касаясь каких-то деталей, хотел бы сделать буквально несколько замечаний и по этому поводу.

Конечно, не красит авторов законопроекта наличие некоторых острых проблем, которые обходятся в этом законе. Действительно, между какими уровнями власти мы разграничиваем полномочия? Ясно прописано, что это Центр, субъект Федерации и так далее. При этом, как бы не замечается, что сегодня существует и еще один уровень власти, я имею в виду округа. Действительно, можно согласиться с тем, что при формировании округа не были наделены властными полномочиями. По идее они должны осуществлять только координирующие и контролирующие функции. И это правда, как правда и то, что именно в такой постановке вопроса создание округов не противоречило Конституции. Но два года их существования убедительно доказывают обратное. Конечно же, сегодня это уровень власти, обладающий властными полномочиями.

Вы знаете, в истории нашей страны было много такого рода примеров. Во время войны представители ставки Верховного Главнокомандования тоже обладали полномочиями только координационными. Но когда Жуков, имея мандат ставки, приезжал в войска, то все понимали, кто в доме хозяин и сегодня это все понимают. И когда губернатор встречается у трапа руководителя округа, то нет сомнения в том, что этот представитель, конечно же, осуществляет властные полномочия. Поэтому я думаю, что не ответив на этот вопрос, обойдя его стороной, как-то стыдливо умолчав о нем, законопроект в существенной степени проигрывает. Надо сказать об этом прямо и ясно. Сказать, что округа сегодня - это неконституционные формирования, это те органы власти, которые сегодня существует де-факто. И нужно либо зафиксировать их властные полномочия в

законе, либо расформировать эти органы, как выполнившие возложенную на них задачу.

И нельзя, конечно, не сказать несколько слов еще об одном нововведении законопроекта. Я имею в виду временную администрацию, тем более что в докладе эти позиции прозвучали. Мне кажется, это нововведение как-то незаметно впрыгнуло в наше законодательство, ему не предшествовала какая-то серьезная дискуссия в общественных, юридических кругах. Как-то я вот, например, не очень знаком с зарубежным опытом в этой сфере. И конечно, приложение ее к нашей российской действительности, если эта норма пройдет, будет означать не что иное, как одну из скрытых форм отстранения губернаторов от должности.

И те аргументы, которые прозвучали с этой трибуны, говорящие о том, что введение временной администрации не влечет за собой освобождение губернатора от занимаемой должности, конечно, по крайней мере, наивны. Влечет. И еще как влечет. Во-первых, потому, что нет ничего постояннее в России, чем временные решения. И еще потому, что, конечно, такое поражение в правах приведет однозначно к отставке губернатора. Я многих губернаторов знаю не понаслышке, лично, и честно говоря, не могу привести примеров, кто бы из них решился вновь вернуться на занимаемую должность после такого временного отстранения. Поэтому та норма, которая заложена в законопроекте, особо его не укрепляет, не несет какую-то большую значимость. Я думаю, что можно было бы спокойно избавиться от нее.

Что касается экономических мотивов, записанных в предлагаемых законах, то они, конечно же, в своей идеологии должны быть нами поддержаны. Но, как говорят на Западе, дьявол кроется в деталях. Они будут ясны только после того, когда мы внесем соответствующие поправки в бюджетное и налоговое законодательства. Только после этого можно будет реально оценить, насколько заложенная, еще раз говорю абсолютно справедливая идея, соответствует реалиям.

И в заключение, чтобы не отнимать время у присутствующих, буквально

два вывода, которые я еще раз хотел бы подчеркнуть. Первый вывод, я его уже обозначил, с моей точки зрения заключается в том, что действительно фундаментального решения поднятой проблемы невозможно достичь, не исправив некоторые противоречия и шероховатости Основного закона. А второй вывод, мимо которого мы не вправе пройти, - это большая ценность, это большой опыт, полученный в результате чрезвычайно позитивной деятельности комиссии, которую возглавляет Дмитрий Николаевич. Я думаю, что эту комиссию нам надо сохранить. Ее надо сделать обязательно постоянной. Во-первых, нельзя не отметить работоспособность этой комиссии, наличие в ней квалифицированных специалистов. Во-вторых, я вам хочу сказать, что немаловажным является здесь и наличие лидера, человека достаточно профессионального, умеющего организовывать эту работу. То есть все говорит о том, чтобы эта комиссия имела право на дальнейшее существование. Только предметом деятельности этой комиссии, конечно, должна стать подготовка либо новой редакции, либо тех поправок в Основной закон, без которых, я думаю, конституционная реформа, которая просто уже стучится в наши двери, была бы невозможной. Я думаю, что мы уже в значительной степени опаздываем в проведении этой работы. Поэтому если мы в своих рекомендациях попросим и обратим внимание Президента и других руководителей нашей страны на необходимость продолжения работы в таком ключе, то, я думаю, мы где-то через 2-3 года будем готовы спокойно и взвешено внести те необходимые коррективы в наш Основной закон, без которых, с моей точки зрения, дальнейшее развитие федерализма и вопросы, связанные с разграничением полномочий, фундаментально решены быть не могут. Спасибо за внимание.

В.И.ГРИШИН***Председатель Комитета Государственной Думы
по делам Федерации и региональной политике***

Уважаемый Геннадий Николаевич, Сергей Михайлович, Дмитрий Николаевич, уважаемые участники парламентских слушаний! Тот состав, который сегодня собрался на обсуждение вопросов, которые мы вынесли на эти парламентские слушания, говорит об их большой важности.

Я бы еще раз сказал и повторил то, что сказал мой коллега Александр Иванович в последних своих словах, что действительно эти вопросы назрели и, наверное, перезрели.

Все вы знаете, что те договоры, которые заключались в начале 90-х годов, положения Конституции и далее тоже снова заключение договоров, они привели к тому, что очень многие полномочия сегодня размыты, размыты между уровнями власти. Все это ведет к противоречиям, все это приводит к тому, что некоторые полномочия не финансируются. И в этой части, конечно, тот закон, который сегодня выносится, он нужен, он важен, и создание комиссии, которую Президент создал в 2001 году, оно было необходимо.

В моем выступлении будут более конкретные, более предметные замечания по концепции законопроекта. Здесь об этой концепции говорил и Дмитрий Николаевич Козак, и Талия Ярулловна Хабриева. У вас сама концепция на руках есть, поэтому я остановлюсь на отдельных проблемах, наиболее важных, на мой взгляд.

Некоторые субъекты права законодательной инициативы, ряд экспертов высказывают сомнения по самой форме законопроекта, и об этом говорил Дмитрий Николаевич. Они основываются на том, что нельзя в одном законе, регламентирующем принципы организации органов власти субъектов Федерации, объединять еще два разноплановых, разнопредметных закона. Имеется в виду две новые главы, устанавливающие принципы разграничения полномочий, а также основы экономической деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Вопросы, конечно, есть, но давайте посмотрим на эту проблему вот с какой стороны. Скажите, почему, устанавливая принципы организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации, здесь же не прописать и порядок их взаимоотношений с федеральными органами государственной власти в сфере разграничения полномочий? О целесообразности включения в текст законопроекта регламентирующих основ экономической деятельности органов власти, я остановлюсь чуть позднее. Что касается разграничения полномочий, то, на наш взгляд, соединение принципов организации органов власти и принципов разграничения полномочий, это, действительно, логично.

Что касается самого названия законопроекта, то здесь можно было бы подумать. Может быть, действительно, изменить его? Пусть оно будет звучать так: об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и основах их взаимоотношений с органами государственной власти Российской Федерации. Здесь есть вопросы. Конституция действительно говорит об одном законе, но если соединить вот эти две вещи и изменить название, мне кажется, логика здесь будет полная. В данном случае мы сможем избежать критики, что, мол, норма, прописанная в новой главе о порядке разграничения полномочий, не соответствует названию законопроекта и поэтому не является предметом его регулирования.

В целом же, мы считаем, что предложенный законопроект является актуальным и своевременным. Поддерживаем его основные концептуальные положения. На наш взгляд, в законопроекте более четко определены механизмы разграничения полномочий между федеральным центром и субъектами, детально прописаны принципы и порядок заключения договоров и соглашений о разграничении полномочий. Считаем совершенно оправданным, что указанные договоры возведены в ранг федерального закона.

Можно было бы еще перечислять положительные стороны законопроекта, но еще раз повторю, что за неимением большого количества времени, я бы хотел

остановиться на тех проблемах, которые в этом законопроекте, на наш взгляд, существуют.

Первое. Важнейшими положениями законопроекта являются нормы, устанавливающие порядок реализации полномочий по предметам совместного ведения. Данная часть законопроекта призвана конкретизировать соответствующие нормы Конституции Российской Федерации. В частности, предлагается существенным образом изменить правовое регулирование разграничения расходных обязательств по предметам совместного ведения. В соответствии со статьями 26.1 и 26.2 рассматриваемого законопроекта полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, которые осуществляются исключительно за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, устанавливаются федеральным законом. Закрытый исчерпывающий перечень полномочий, всего их 39, предусмотрен статьей 26.4 представленной редакции законопроекта. Исполнение указанных полномочий, исполнение связанных с ними расходных обязательств региональных бюджетов вменяется органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Федеральным законодательством могут предусматриваться иные, не указанные в статье 26.4, полномочия органов государственной власти субъектов по предметам совместного ведения. В этом случае финансирование осуществляется за счет субвенций, которые федеральный центр должен выделять органам государственной власти субъектов на реализацию данных полномочий. Но федеральный центр оставляет за собой право прописывать в законах, как должны исполняться такие полномочия. В этой части, как говорил Александр Иванович Казаков, есть основания полагать, что мы здесь вступаем в противоречие с Конституцией. Мы как бы предметы совместного ведения очень четко делим на предметы ведения или Центра, или субъекта Российской Федерации. Но при этом субъект Российской Федерации даже, если это предметы ведения Центра, должен финансировать их из своего бюджета. Есть вот такая коллизия.

Второе. Ключевые принципы разграничения полномочий, изложенные в

статьях 26.3 и 26.4 законопроекта, в основном соответствуют духу статьи 72 Конституции Российской Федерации. Однако, в пункте 2 статьи 26.3 проекта закона обязанности финансирования полномочий по предметам совместного ведения, на наш взгляд, не совсем обоснованно закреплены в первую очередь за бюджетом субъектов Российской Федерации. Исполнение полномочий по предметам совместного ведения, определяемым статьей 72 Конституции Российской Федерации, по нашему мнению, предполагает доленое финансирование расходов, исходя из принципа достижения наибольшего эффекта при определении уровня бюджета, из средств которого производятся такие расходы.

Я понимаю, что комиссия и отдельные группы, которые были сформированы в рамках комиссии, проводили детальное обследование по каждому законопроекту. Тем не менее, мы считаем, что закрепление только за субъектом Федерации определенных сфер не всегда обоснованно. Мы, например, считаем, что сельское хозяйство – это общегосударственная задача. И закреплять финансирование сельского хозяйства только за бюджетами субъектов Российской Федерации, на наш взгляд, неверно. Вряд ли можно считать оправданным и социально справедливым, что в предполагаемом законопроекте практически закреплен уход федерального центра от финансовой поддержки школьного начального и среднего профессионального образования, специализированных медицинских учреждений, ветеранов труда, малоимущих и семей с детьми. На наш взгляд, эти проблемы глобальные. Они, в том числе, и общероссийские. И перекладывать здесь все на субъекты Федерации мы бы считали, что это не совсем верно. Хотя, с другой стороны, если, конечно, субъекты Федерации получают необходимые средства, то только при этом условии эти расходные полномочия можно на них возлагать. Но когда мы посчитали даже с учетом тех полномочий, которые передаются на уровень местных бюджетов, оказалось, что для того, чтобы закрыть все переданные субъектам полномочия по предметам совместного ведения, нам необходимо выделять из бюджета Российской Федерации средства на уровне 17 процентов от ВВП. С

учетом того, что на сегодня мы имеем консолидированный бюджет Российской Федерации на уровне около 30 процентов ВВП, я полагаю, что закрывать все эти полномочия будет очень тяжело. Конечно, мы будем готовиться, и сегодня в Думе проходят законопроекты, по которым мы отменяем ряд льгот, и дальше мы, наверное, это будем делать. Но вот по этим вещам должны быть реальные решения. И в этой части мы должны реально подходить к разграничению полномочий, к их финансированию.

Следующий аспект, третий. Законопроект предусматривает отмену процедур участия органов государственной власти субъектов в рассмотрении Государственной Думой проектов федеральных законов по предметам совместного ведения, установленных статьей 13 действующего Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий», и ограничивается нормами, на наш взгляд, все-таки более декларативного характера. Причем, некоторые из них к тому же не соответствуют Конституции Российской Федерации. Вы знаете, что 13 статью мы рассматривали после того, как был принят закон о земле. Мы рассматривали ее в Думе, по-моему, в конце весенней сессии. Там разговор шел о том, как, каким образом нам согласовывать законопроекты по предметам совместного ведения с субъектами Российской Федерации. Мы пришли к выводу, что мы должны согласовывать эти законы, начиная с нулевого чтения, с уровня концепции. Это нашло поддержку Администрации Президента. Законопроект был проведен. Он, на наш взгляд, работает сегодня, мы получаем много поправок от субъектов Российской Федерации. Хотя, конечно, мало времени выделяется на это: всего 30 дней до первого чтения и 30 дней между первым и вторым чтением. Субъекты Федерации тоже считают, что этого мало. Конечно, не всё в этом законе прописано четко. Есть там, например, такая норма, что при принятии решения о том, положительное или отрицательное заключение имеется у субъекта по законопроекту, учитывается заключение исполнительного органа государственной власти субъектов Федерации. Вот эти процедуры не совсем, может быть, четко прописаны, но на наш взгляд они очень важны, и 13 статью

выбрасывать из закона, на наш взгляд, было бы неправильным.

Важной и весьма неоднозначной новеллой законопроекта является положение о временном осуществлении федеральными органами государственной власти полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе введение временной финансовой администрации. Дмитрий Николаевич сегодня сказал, что идет отработка этого положения или тех статей законопроекта, которые касаются данного положения. Но я бы хотел довести до вас то, что мы для себя вынесли. Потому что, если это будет дорабатываться, я думаю, вместе с нами, вместе с комитетами, то Государственная Дума, и Совет Федерации должны эти проблемы попытаться решить.

Что касается случаев стихийных бедствий, катастроф, иных чрезвычайных ситуаций, препятствующих деятельности органов государственной власти субъекта, то соответствующее решение принимает Президент Российской Федерации с согласия Совета Федерации. Здесь процедура понятна. А вот дальше есть вопросы.

Так, например, в законопроекте прописано, что в случае, если объем просроченных обязательств субъекта превышает 30 процентов от доходной части бюджета данного субъекта, вводится временная финансовая администрация. Причем на нее возлагаются полномочия по внесению дополнений и изменений в бюджет субъекта на текущий финансовый год, составлению проекта бюджета на очередной финансовый год и представлению их на рассмотрение и утверждение Правительства Российской Федерации. Но ведь согласно действующему закону об общих принципах организации органов государственной власти субъектов бюджет субъекта утверждается законом субъекта Российской Федерации, в принятии которого, как известно, участвуют и законодательные, и исполнительные органы государственной власти субъекта. И здесь возникает такое положение. Они что, ликвидируются или как? То есть, вот здесь мы должны для себя определить, где возникает коллизия и попытаться ее расписать более понятно.

Далее. В случае если при реализации полномочий, осуществляемых за счет дотаций из федерального бюджета, допускается нецелевое расходование средств, либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона или иных нормативных правовых актов, решение о введении временной администрации принимается по ходатайству Правительства Российской Федерации. И в последнем варианте этих законопроектов появляется добавление «на основании решения Высшего Арбитражного Суда». Нужно ли в этой процедуре заключение Счетной палаты? Кем установлены нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативно-правовых актов? Как видите, неясностей и вопросов здесь много. Ответы на них можно дать соответствующими правовыми процедурами, которые мы должны, на наш взгляд, прописать в законопроекте.

И, наконец, о новой главе законопроекта, регламентирующей экономические основы деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Ею устанавливаются нормы, которые регулируют отношения, возникающие в связи с разграничением доходов между звеньями бюджетной системы Российской Федерации, т.е. передачу расходных полномочий, доходных источников с одного уровня бюджетной системы на другой, перераспределение доходов в порядке бюджетного регулирования и оказания финансовой помощи. Именно эта статья вызывает наибольшие сомнения. Дмитрий Николаевич здесь говорил, что да, может быть, логически было бы верно провести в этом законе все, начиная от идеологической части и кончая финансовым обеспечением. Но все-таки на сегодня в Российской Федерации существует определенная структура правового обеспечения. И в этой части в Комитет уже поступили многочисленные отклики от целого ряда субъектов права законодательной инициативы. Почти все они высказывают мнение о том, что правовые нормы, изложенные в этой главе, целесообразно исключить из предлагаемого законопроекта, поскольку они являются предметом регулирования не этого закона, а Бюджетного кодекса. Такой же позиции придерживается Министерство юстиции Российской Федерации.

И еще один момент. В ряде статей законопроекта делаются ссылки на Бюджетный кодекс. В этой связи представляется целесообразным рассматривать предлагаемый законопроект в общем пакете документов, во взаимосвязи с проектами федеральных законов о внесении изменений и дополнений в Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации, о чем говорил Геннадий Николаевич Селезнев.

В заключение хотелось бы особо подчеркнуть, что критический анализ положений предлагаемого законопроекта отнюдь не носит характер критики ради критики. Наш Комитет готов к конструктивной работе с разработчиками на всех этапах подготовки и рассмотрения законопроекта в Государственной Думе. Мы искренне заинтересованы, чтобы документ, регламентирующий порядок взаимоотношений федеральных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации, был юридически выверен. Чтобы практическая реализация его положений послужила бы, говоря словами Президента Российской Федерации Владимира Путина, повышению эффективности государственной политики, стабилизации межбюджетных отношений, внесению большей ясности в организацию российской власти в целом.

Спасибо за внимание.

В.М.ПЛАТОНОВ***Председатель Московской городской Думы***

Добрый день, уважаемые коллеги!

Я хочу начать свое выступление с небольшой хронологии. 1993 год, декабрь, принятие Конституции. 1994-1995 годы, в Государственной Думе идет работа над законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации». В конце 1995 года закон принимается, поступает в Совет Федерации. И далее с 1995 года по 1999 год этот документ неоднократно рассматривался. Дважды Совет Федерации накладывал вето на данный документ, один раз – Президент, и, несмотря на возражения Совета Федерации, этот документ все-таки был принят через преодоление вето. Это было в сентябре 1999 года. Так, наверное, совпало, что это было перед выборами в Государственную Думу, но документ прошел. И очень жаль, что по этому документу все-таки не хватило сил и политической мудрости добиться согласия и поддержки Совета Федерации.

А последствия таковы. В течение двух лет с момента принятия этого документа в этот закон трижды вносились изменения, говорящие о несовершенстве этого закона. И решение Конституционного Суда, и то, что сейчас мы рассматриваем с вами новый проект, новую редакцию этого закона, говорит о том, что нельзя не учитывать при подготовке такого важнейшего закона мнения субъектов Федерации. Потому, что, судя по названию, он пишется для них.

Здесь звучало много различных мнений, предложений по поводу текста нового документа и что ему немножечко мешает Конституция. Дело в том, что у нас нет обязанности пересматривать Конституцию, это – наше право. Но у нас давно уже есть обязанность принять закон о порядке внесения изменений в Конституцию. Мне могут возразить, что закон о порядке внесения изменений в Конституцию есть, но необходим еще закон о Конституционном Собрании. Мы

можем сколько угодно говорить: нужно, не нужно изменять Конституцию, но это решается по той процедуре, которая должна быть еще прописана. А сейчас Конституция есть и ее надо нам всем выполнять.

Я хотел бы остановиться на основных позициях в данном проекте закона, которые противоречат действующей Конституции.

Первое. Согласно статье 77 Конституции четко определены полномочия. Из нее следует, что федеральный закон об организации органов власти субъектов Федерации может содержать лишь общие принципы организации этих органов. Однако в новой редакции расширяется сфера действия закона, в ней устанавливаются полномочия, ответственность, порядок взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации.

Далее. Согласно части 3 статьи 11 Конституции разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти в Российской Федерации определяется Конституцией, Федеративным и иными договорами. Я не буду останавливаться на той проблеме, которая существует, какие общие принципы были нарушены, но есть этот текст в Конституции. Но получается, что этим законом действующий закон еще улучшается якобы, когда становится позволительным вносить дополнения, устанавливать порядок разграничения полномочий не только на основании Конституции и договоров, но и еще «на основании иных федеральных законов», и далее «иных нормативных актов федеральных органов государственной власти».

Далее, о «создании новых органов государственной власти». Здесь тоже надо внимательно посмотреть, а насколько есть возможность создания новых органов государственной власти субъектов Федерации. Хочу сказать, что государственную власть субъектов Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Это пункт 2 статьи 11 Конституции Российской Федерации.

Я соглашусь, что есть, наверное, необходимость Совету Федерации рассматривать все законы, которые касаются жизнедеятельности субъектов Федерации, закладывающие основы их работы, но дело в том, что внесение

такого положения противоречит статье 106 Конституции. Совету Федерации никто не запрещает рассматривать все эти законы. Вносить же эту норму, противоречащую Конституции, я считаю, нет никакой необходимости.

Далее, в статье 26.4 содержится перечень полномочий органов государственной власти субъектов по предметам совместного ведения, осуществляемых за счет средств бюджетов субъектов, который значительно сужает перечень вопросов, предусмотренный статьей 72 Конституции. Статья 26.7 тоже противоречит Конституции, так как не предусматривает при определенных условиях возможность передачи всех установленных Конституцией Российской Федерации и законодательством полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации – городов Москвы и Санкт-Петербурга общегородским органам местного самоуправления. Да, мы всегда этого хотели. Да, у нас существовала своя система местного самоуправления, замечу, что в Питере и в Москве разные системы, но она была подтверждена жизнью и сейчас уже говорится, что только так и может осуществляться местное самоуправление в городах федерального значения. Но внесения этого положения в наш закон мы боимся, так как, во-первых, оно будет оспорено, а, во-вторых, мы боимся потерять свои права органов государственной власти субъектов Федерации. Мы не хотим превратиться со временем в федеральные округа.

Статья 26.10 содержит основания, при которых возможно временное осуществление федеральными органами государственной власти полномочий государственной власти субъектов Российской Федерации. Вы знаете, мне кажется, мы в желании навести порядок и поддерживать порядок уходим к схеме чисто уголовно-правовой. Сначала преступление, потом наказание. Но в этой схеме существуют судебные органы со всеми тремя инстанциями обжалования. И я считаю, что это будет или произвол, или это будет затянутая и ничего не дающая процедура, которая в итоге не даст желаемого результата. Я считаю, нам надо находить новые элементы, формы сотрудничества. Я вообще бы не откладывал и не откидывал такую систему, как договорные отношения. Очень

жаль, что в нашей жизни сначала была обязательность, давайте срочно подписывайте договоры с федеративным центром, а сейчас есть мнение, что надо бы расторгнуть все эти договоры. Но давайте подумаем, ведь договорные отношения - это обычная форма взаимоотношений между субъектами, они есть, они существуют, может быть, мы найдем выход из многих ситуаций благодаря этому институту.

А что касается экономической основы деятельности, то я считаю, что это не предмет данного закона. Необходимо, чтобы эти нормы были, но в Бюджетном кодексе. Вот, исходя из всего изложенного, я считаю, что старт работы над новым законопроектом дан и теперь необходимо с участием субъектов Федерации вести эту кропотливую работу. Закон должен быть очень гибкий потому, что у нас все субъекты Федерации равны, но у нас нет ни одного одинакового субъекта Федерации. И я считаю, что к этой работе должны быть привлечены законодательные, исполнительные органы власти субъектов Федерации, в первую очередь, и вся эта работа должна строиться в Совете Федерации, в том числе и через Союз законодателей, который создан. Так что мы готовы к сотрудничеству, очень было бы приятно пообщаться с авторами этого документа, потому что те нарушения Конституции, о которых я сказал, они очевидны, они никому не нужны, и где-то надо остановиться, чтобы не нарушать Конституцию. Спасибо.

В.Н.ЛЫСЕНКО***Заместитель Председателя Комитета Государственной Думы
по делам Федерации и региональной политике***

Уважаемые коллеги!

За 12 лет работы в Комитете Государственной Думы по делам Федерации и региональной политики в различных парламентах России накоплен огромный опыт работы. Я работал во многих комиссиях за это десятилетие и могу сказать, что комиссия Дмитрия Николаевича Козака была одной из самых интересных, живых, творческих. Но, к сожалению, мы в конце разошлись в своих выводах и оценках того конечного продукта, который был подготовлен и сегодня представляется на ваш суд. Я думаю, что эти оценки можно понять исходя из общего понимания, что мы прошли два этапа развития нашей Федерации. Первый был в 90-е годы, его кульминацией был Федеративный договор и Конституция 1993 года. Второй этап был в 2000 году, когда по предложению Президента Российской Федерации было сделано три важнейших шага в федеративной реформе.

Первое, мы помним, - это федеральные округа. И сегодня было уже сказано, что, либо они фактически выполнили те функции, для которых создавались, и в ближайшее время должны быть распущены, либо Президент их должен наделить исполнительно-распорядительными функциями. Есть даже идея полномочных представителей Президента сделать вице-премьерами в Правительстве России и тогда фактически это будет четвертое, промежуточное звено, четвертая часть власти в Российской Федерации.

Также неоднозначно сегодня относятся и ко второй реформе, связанной с реформированием Совета Федерации. И даже спикер Совета Федерации предлагает все-таки вернуться к выборности сенаторов.

Что касается третьей реформы – реформы института федерального вмешательства, она как бы есть, но Президент ни разу к ней не прибегал за это время. И пока это такой, в общем-то, институт, который спит и ожидает прецедента для того, чтобы его использовать.

Я думаю, что данная реформа фактически означает, что мы постепенно переходим от децентрализованной, асимметричной конституционно-договорной Федерации периода Ельцина к конституционной, симметричной и жестко-централизованной Федерации современного этапа с элементами унитарного государства. Фактически на этом этапе, я согласен с Александром Ивановичем, было бы самым логичным изменить Конституцию, раскассировать статью 72. Ведь такого огромного количества предметов совместного ведения нет в конституциях других стран. Но мы знаем, есть указания, что менять Конституцию нельзя. Поэтому приходится идти на всяческие ухищрения и изощрения, чтобы обойти вот эту одну вещь, и делать все это не прямо, ясно и логично, а обходными путями.

К этому как раз относится важнейший вопрос о соотношении заголовка закона и его реального содержания. Фактически сегодня в новый закон, который по-прежнему называется об общих принципах организации власти в субъектах Федерации, включено 4 закона. Первый закон, который соответствует этому названию и который сегодня действует. Его содержание составляет, кстати, всего 1/8 часть того закона, который мы сегодня обсуждаем. Еще 2/3 нового закона составляет закон о принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий. Также в нем присутствует часть закона об иерархии нормативно-правовых актов в Российской Федерации, до сих пор не принятого Госдумой. И, наконец, часть Бюджетного и Налогового кодексов также переключили в данный законопроект.

Кстати, комиссия вначале предлагала принять закон под названием «О принципах и порядке разграничения полномочий между федеральным центром и регионами». И эту идею мы полностью поддерживали, потому что 90 процентов нового, что вносится в закон «Об общих принципах организации органов власти субъектов Федерации», это и есть как раз разграничение полномочий между центром и субъектами Российской Федерации. Но это практически не сделано. Сегодня мне это напоминает примерно такую ситуацию, как если бы в законе с названием «О выборах депутатов Государственной Думы» прописали бы и

выборы Президента, и формирование Совета Федерации. И обосновали бы это тем, что ведь все это тоже федеральные органы, давайте нормы об их выборах туда тоже соответственно включим. Поэтому я выступаю за то, чтобы развести перечисленные мною выше законы и сосредоточится на главном законе о разграничении полномочий между центром и субъектами Российской Федерации.

Я также хотел сказать, что в предложенном законопроекте и в том, что наработано, есть огромные плюсы и шаги вперед. Во-первых, это нормальное место для договорного процесса. Мы, кстати, еще в начале 90-х годов предлагали, чтобы договоры утверждались федеральными законами. И только после принятия в 1999 году нашего закона, согласно которому Совет Федерации должен был их одобрять, после этого желающих заключать эти договоры фактически не осталось. В законопроекте определены принципы разграничения полномочий между краями и автономными округами, предпринята попытка разграничить полномочия между тремя уровнями власти. Также к плюсам можно отнести и попытку в общем виде указать источники финансирования этих полномочий. Наконец, предпринята попытка установить ответственность субъектов Федерации и местного самоуправления за исполнение полномочий. Но при этом почему-то забыты федеральный центр, федеральные министерства и ведомства, которые являются третьей составной частью в треугольнике публичной власти и тоже, я считаю, должны нести ответственность за реализацию этого законопроекта.

Теперь минусы. Во-первых, и здесь об этом уже говорилось, впервые у нас вводится система иерархии нормативно-правовых актов, когда не только Конституция и федеральные законы являются обязательными для субъектов Федерации и местного самоуправления, но также указы Президента, постановления Правительства и иные нормативно-правовые акты, которые принимаются в Российской Федерации соответствующими министерствами и ведомствами. Это нонсенс для федеративного государства, потому что везде в федеративных странах только Конституция и законы регулируют отношения

между уровнями власти. Попытка установить, чтобы исполнительная власть давала распоряжения законодательным собраниям, которые были бы выше, чем уставы и законы субъектов Федерации, я считаю, принципиально противоречит принципу федерализма и в этом виде, естественно, будет оспорена в Конституционном суде.

Во-вторых, очень важный вопрос по поводу разграничения полномочий по 72 статье Конституции. Если бы Дмитрий Николаевич назвал свой закон, как я говорил, о принципах разграничения полномочий, то мы бы получили совершенно другую картину. В нем было бы названо, а какие же полномочия есть сегодня у федерального центра по 72 статье. Вы ведь заметили, что таких полномочий в законопроекте не прописано. Нам непонятно, что себе центр реально из этой 72 статьи оставил. И получилось совсем не так, как сегодня здесь предлагали, т.е. чтобы центр обозначил те полномочия, которые он оставляет себе, а остальные отдал субъектам. В законопроекте сделано же все наоборот, обозначили 39 полномочий, которые отдают субъектам, и не понятно, что осталось федеральному центру.

Я специально посчитал: из 40 предметов совместного ведения по 72 статье только 10 достались субъектам Федерации. И они раскассированы на эти 39 пунктов, а остальные, фактически 30 предметов совместного ведения остались за федеральным центром. И у нас с Дмитрием Николаевичем на эту тему идет постоянная дискуссия. Я говорю, что это не децентрализация, а централизация полномочий, что федеральный центр себе опять забрал самые лучшие. Мы знаем, это и собственность, и природные ресурсы, и водные и так далее. А субъектам Федерации центр оставил наиболее сложные, затратные полномочия, которые, с моей точки зрения, не соответствуют уровню развития регионов. По тому уровню, который они уже за 10 лет наработали, они сегодня реально готовы намного более серьезную работу проводить, но при условии, если коренным образом изменится механизм финансирования. А не так, как это происходит сейчас, когда вначале 63 процента всех доходов собирается в Москве, а 37 - соответственно в субъектах Федерации, а потом они перераспределяются

частично через трансферты. Но бюджета, который был даже при Ельцине, когда жестко было 50 на 50, и мы это выдерживали, уже три года в Российской Федерации не существует. То есть фактически паритет в межбюджетных отношениях сегодня нарушен. И те огромные проблемы с выплатой зарплаты, многих социальных льгот, которые сейчас очень обострились, во многом связаны с данной ситуацией, которая на сегодняшний момент сложилась.

Третье, о чем я хотел сказать, что же фактически мы этим законом сделали? Мы передали Федерации все совместные предметы ведения. И Федерация как бы в аренду сдает теперь субъектам часть полномочий по этим предметам. Хотя в Конституции было четко зафиксировано, что это совместные предметы ведения и обе стороны являются их равноправными хозяевами, как субъекты Федерации, так и федеральный центр.

Я думаю, что это приведет в ближайшее время к тому, что Федерация все регулирует федеральными законами и никакой конкуренции законодательства, как это есть в Германии, во многих других федеративных странах, у нас вообще не останется, учитывая, что в этом отношении, к сожалению, у нас в парламенте тенденции достаточно сильны.

Здесь уже говорилось, что ликвидированы согласительные процедуры по законопроектам до первого чтения. Я помню, еще Рамазан Абдулатипов вносил в Государственную Думу первого созыва соответствующий закон, мы его тогда не поддержали, сделали намного более жесткий по отношению к регионам. А сегодня Козак и его предлагает убрать, обосновывая это тем, что согласовывать надо быстро, у нас сейчас более 100 новых отраслевых законов пойдет. Если мы будем с каждым субъектом их согласовывать, то у нас времени не будет.

Федерация – дело сложное и тонкое. Она требует очень серьезных и вдумчивых, поэтапных решений, а не скорее, скорее, скорее, до конца года эти два закона должны быть приняты. Хотя непонятно, куда торопиться, если только в 2005 году эти законы реально начнут действовать.

Наконец, здесь уже говорилось очень много об ответственности. И ответственность, которая сейчас возлагается на руководителей субъектов

Федерации, я считаю, чрезмерная. Если посмотреть институт федерального вмешательства в других федеративных странах, то там есть главная и единственная ответственность, это за действия руководителей субъектов Федерации, ведущие к отторжению региона от государства. У нас же фактически сюда уже все включили, что можно, и список этот продолжает расширяться.

Я вообще считаю, что это, пожалуй, чрезмерная и, может быть, навеянная приморскими событиями норма, когда, мы помним, замерзали целые города, когда Шойгу возил батареи на самолете, и все кляли нашего Президента. Все ругали и говорили, что вот там Президент во всем виноват. А сейчас желание большое, наконец показать, что виноват в этом мэр или губернатор. Четко разграничить ответственность и тогда наконец-то жители наши поймут, что на самом деле низшие органы власти виноваты. Но я думаю, что такая мотивация, она не всегда ведет к тому, чтобы эту систему выстраивать в интересах государства.

Ну и, наконец, последнее. Я думаю, что источники финансирования все-таки очень туманно и обще сформулированы в законопроекте. Отнюдь не факт, что Дума, приняв этот закон, проголосует за соответствующие изменения в Бюджетном и Налоговом кодексе. Поэтому, думаю, что здесь вопрос тоже очень важный и сложный. Если не расщепить налоги, особенно конкретные, не закрепить их за федеральным уровнем, уровнем субъекта Федерации и местным самоуправлением, а тем более не исключить возможность их постоянно менять, я боюсь, что этот закон реально в этом направлении не заработает.

В заключение у меня есть три предложения. Первое, я все-таки предлагаю сейчас не принимать срочно этот закон, а широко его обсудить в нашем обществе так же, как сейчас обсуждается закон о местном самоуправлении. Думаю, что вполне можно было бы дать полгода, т.е. до середины 2003 года для его обсуждения.

Второе предложение. Здесь говорилось о том, что закон будет введен с 1 января 2005 года, а реально сейчас идет разговор с Президентом о том, чтобы после проведения президентских выборов все-таки началась работа над

изменением Конституции. Поэтому, возможно, к тому времени у нас как раз будет время модифицировать этот закон в поправки к Конституции и, таким образом, снять серьезные противоречия и разногласия, которые на сегодняшний день у нас есть. Спасибо.

О.Е.КУТАФИН

Ректор Московской государственной юридической академии

Уважаемые коллеги, я думаю, что в этой аудитории нет необходимости напоминать о той громадной роли, которую сыграл закон 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также о той роли, которую сыграли поправки 2001 года к этому закону, которые существенно укрепили нашу Федерацию, способствовали лучшему ее функционированию.

Я думаю, что тот проект, который мы сегодня обсуждаем, он направлен к той же цели, направлен на укрепление Федерации, направлен на облегчение возможности ее нормального функционирования. И в этом смысле я этот проект поддерживаю. Мне кажется, что он содержит много положений, которые следует принять, и которые будут способствовать дальнейшему развитию этой цели, ради достижения которой принималась вся эта серия законов.

Мне бы хотелось высказать некоторые соображения по поводу этого законопроекта. Мне хотелось бы начать с того, что вообще нельзя объединять механически разные вещи. Когда мы разрабатываем какой-то законопроект, мы должны помнить о том, откуда он возник, для чего он существует. Вы помните, что Конституция содержит положение, согласно которому общие вопросы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов должны решаться специальным законом. И вот этот специальный закон в 1999 году был принят. Затем необходимость потребовала от нас внесения некоторых изменений, может быть, даже выходящих за рамки этого закона, но они тогда

были логичны и крайне необходимы.

Сейчас в новом проекте объединено все, что мы знаем по этому поводу и по поводу разных других вещей. Я думаю, что таким образом разрабатывать законопроекты нельзя не только потому, что содержание этого законопроекта не соответствует его названию, но еще и потому, что у нас есть сложившаяся система отраслей законодательства. Она необходима всем, начиная от законодателей и кончая исполнителями законов, которые должны в ней четко ориентироваться и знать, где и что находится. Если мы начинаем одни вопросы решать в рамках каких-то других вопросов, то это неизбежно приводит к путанице, хотя здесь, может быть, по-своему справедливо говорилось, что лучше внести изменения в один закон, чем вносить их в 10. Но, если мы в один закон внесли какие-то поправки, то мы все равно вынуждены будем внести такие же поправки во все остальные законы, и ничего мы от этого не выиграем.

Вот, например, такая очевидная вещь. В проекте говорится о том, как создаются судебные федеральные органы в субъектах Федерации. Какое отношение судебные органы имеют к этому закону? Это же очевидно. Поэтому, я думаю, что первое, на что мы должны обратить внимание, это вопросы содержания и формы.

Но дело даже не в этом. Возьмем такой важный вопрос, как вопрос о договорах. Вы знаете, сколько времени мы уже обсуждаем вопрос о договорах между Федерацией и субъектами, мы уже почти все договорились о том, что то, что творилось с договорами – это безобразие. И Президент, и субъекты Федерации позволяли себе грубое нарушение действующей Конституции, полное ее игнорирование. Научные работники, которые всегда готовы помочь Президенту, говорили о том, что теперь договор стал выше, чем Конституция, и так далее. Сейчас мы вроде бы начали уже наводить порядок в этом деле. Более того, многие субъекты начали вообще отказываться от этих договоров. И что нам предлагается в этом проекте сейчас? То, что нужно установить порядок заключения договора – это бесспорно, здесь не о чем говорить. Но что нам предлагается? Нам предлагается, например, такой порядок, когда Президент

вместе с субъектом Федерации, может подписать договор, противоречащий федеральному закону, а затем все это вносится в Государственную Думу, где принимается в качестве закона, который опять будет подписан, естественно, Президентом. Возникает вопрос: есть у нас сегодня такой Президент, который бы мог подписать что-то, что противоречит федеральному законодательству, и имеет ли он вообще на это право? Думаю, что нет. А если так, тогда нужно посмотреть, что там написано в этом проекте, потому что это же абсурдно предлагать Президенту это делать.

Кроме того, мне кажется, что если у нас субъекты, как правильно говорил Платонов, равноправны, то они должны располагать примерно одинаковыми полномочиями в разных областях. Конечно, возможны поправки. У кого-то есть Байкал, у кого-то нет Байкала, здесь что-то нужно уточнить. Но это должно происходить не вопреки федеральному закону, а в дополнение к федеральному закону по вопросам, которые не решены по разным причинам в силу местной специфики или чего-то еще. Поэтому нам нужно стремиться не выделять какие-то субъекты, не давать им чего-то дополнительно. Мы должны просто знать особенности этих субъектов, специфику и заключать эти договоры с целью закрепления этой специфики.

Но мне кажется, что есть более серьезный вопрос, который совсем не затронут в проекте. То, что мы теперь знаем, как нужно заключать договоры, это хорошо. Но мы не знаем, как избавиться от действующих договоров, которые почти все нарушают действующую Конституцию. Хорошо, часть субъектов отказалась от этих договоров, но остальные-то не отказались, более того, они настаивают на этих договорах. Значит, нужно продумать какой-то механизм, который, наконец-то, нас избавил бы от того, что происходило совершенно незаконно.

Второй вопрос относительно ответственности. Здесь только что предыдущий оратор сказал о том, что ответственность слишком преувеличена. Лично я думаю, что все обстоит как раз ровно наоборот. Мне кажется, что когда в 2001 году были приняты поправки к закону 1999 года относительно

ответственности, то они имели целью навести порядок в нашем законодательстве, т.е. установить соответствие законодательства субъектов Федерации федеральному законодательству. Чего мы добились с помощью прокуратуры, представителей Президента и так далее? Кое-чего добились, половину актов субъектов с трудом мы привели в соответствие с федеральным законодательством. Но что же это за ответственность, которая позволяет руководителям субъектов Федерации не выполнять то, что записано в законе и зачем тогда эта ответственность? Следовательно, возникает вопрос: если эта ответственность недостаточна для того, чтобы мы реализовали то, к чему мы стремимся, значит нужно придумать что-то новое, нужно ужесточить эту ответственность. Хотя у нас принято говорить, что дело не в том – жестокая эта ответственность или не жестокая, а главное, чтобы никто не мог уйти от нее. Но на самом деле все же уходят. Мы же не знаем ни одного субъекта, который в этом смысле пострадал. Я не против субъектов, наоборот, я их очень люблю. Но если мы за что-то беремся, мы должны претворять это в жизнь. Поэтому нужно, наверное, из этого исходить.

Я думаю, что в проекте закона содержатся и некоторые другие положения, которые, может быть, следовало бы обсудить специально. Скажем, вопрос о таких специфических субъектах, как Москва и Санкт-Петербург. Вы знаете, что на деле они, действительно, совмещают в своем лице и органы государственной власти субъекта Федерации, и органы местного самоуправления.

Во-первых, почему мы позволяем этим субъектам нарушать Конституцию? В Конституции совершенно четко записана та разница, которая существует между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Почему этим городам дается такое преимущество? От которого, кстати говоря, они бы с удовольствием отказались, потому что сегодня они имеют сразу два варианта полномочий, а завтра их лишат функций органов государственной власти. Оставят, например, только в качестве органов местного самоуправления, посмотрим, что они тогда будут делать. В любом случае, я считаю, что, если даже этот вопрос спорный, то такое решение противоречит Конституции. И с

этой точки зрения, я думаю, что он должен быть каким-то образом решен. Тем более что вариантов решения этого вопроса, сколько угодно. Так же, как и во всех других субъектах Федерации. То есть, наверху - органы государственной власти, все остальное - органы местного самоуправления.

Мне кажется, что некоторые вопросы очень своеобразно решены в проекте обсуждаемого закона. Например, говорится о том, что, если субъект Федерации располагает финансовыми возможностями, то он может самостоятельно выполнять функции, которые относятся к совместному ведению Федерации и субъектов. Но, когда мы вводили 72 статью, ведь речь не шла только о финансовых возможностях. Речь шла о таком соотношении между возможностями Федерации и субъектов, чтобы, с одной стороны мы двигались в одном направлении, но, с другой стороны, мы могли достаточно демократично решать вопросы и на местах. Сейчас же получается так, что если субъект решил осуществлять какую-то функцию и у него есть на это деньги, он может плевать на Федерацию, поскольку это относится хоть и к совместному ведению, но у него есть деньги, он платит, он заказывает музыку. Это неправильно. Так вопросы такого рода нельзя решать. Тем более, само название законопроекта, который мы сейчас рассматриваем, говорит о чем? Говорит о том, что Федерация устанавливает какие-то общие принципы. А субъекты их реализуют применительно к своей специфике. Так это нужно провести везде, независимо от того, имеют они деньги или не имеют они денег.

Я думаю, что, конечно, хорошо, когда мы стараемся как-то субъекты объединить для того, чтобы они шли одним путем и, чтобы они понимали, что Федерация стоит над ними. Но прописывать в проекте закона какие-то мелочи, которые, в общем-то, ущемляют какие-то возможности субъекта, это тоже никому не нужно. Скажем, есть у нас немного субъектов, которые имеют двухпалатные законодательные органы. Но зачем в этом проекте писать о том, каким образом они должны принимать законы. Абсурд. Это же мелочь, которая ничего нам не дает, а субъекты обижает. Даже в этом мы им не доверяем. Это же неправильно политически и в любом другом смысле.

Я думаю, что этот законопроект может принести большую пользу. Но над ним нужно поработать и редакционно, и с точки зрения соответствия Конституции. Я очень люблю Александра Ивановича, но никто Конституцию менять в ближайшее время не будет, это я уверяю вас. И поэтому нам нужно исходить из того, что есть, и применяться к этому, и делать так, чтобы это все соответствовало Конституции.

И, наконец, такой мелкий вопрос. Скажем, если мы уж ломаем этот закон основательно, то зачем мы сохраняем эту нумерацию, которая мешает всем жить. Мало того, что у нас там есть еще статьи, мы что-то пропускаем и начинаем, глава прим., статья прим. Это не нужно. Уж сделаем, давайте, по человечески один нормальный закон. Спасибо.

В.В.ЖИРИНОВСКИЙ

Заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

У меня другая точка зрения. Она противоречит всем, кто выступал до меня, и кто будет выступать после меня. Мы главное не хотим понять - формулу власти. Россия может быть только централизованным государством. Если мы будем продолжать развивать принципы Федерации, не переведя на русский язык этого иностранного слова, то мы будем в тупике еще 15 лет, и еще 15 лет. И, наконец, в стране произойдет культурная революция, как в Китае.

Молодежь объединится и всех седовласых и лысых погонит со всех уровней власти. Это сделал Мао Цзэдун специально. Он положил в могилу 100 миллионов человек, но миллиард 200 миллионов живут сегодня более-менее спокойно. Если бы он это не сделал в 1956 году, то Китай испытал бы тоже горечь того, что мы испытываем с 1985 года у нас в стране.

В Олимпийском движении есть три принципа: выше, быстрее, сильнее. В государстве есть другие три принципа: безопасность, надежность, эффективность и дешевизна. Вот если будем продолжать идти по линии Федерации и развивать

ее, то мы ничего не добьемся. «Федерация» в переводе на русский язык обозначает объединение. А мы всеми нашими законами пытаемся разделить страну, разделить функции, полномочия. То есть я считаю, что все наши законы изначально не годятся.

Мы приняли в Государственной Думе тысячи законов, а страна в худшем положении. И ситуация не улучшается. Что это означает? Если врач применил не то лечение и больной умирает, что делают? Убирают или врача, или лекарства. Мы оставляем лекарства – те же самые негодные законы, и оставляем того же врача. Значит, что в итоге будет? Больной умрет.

Поэтому здесь я предлагаю более эффективную, надежную и дешевую форму государства – централизованное государство. Тысячу лет это было испытано. И когда оно было у нас централизованным, мы добивались успехов, от Ивана Грозного до Николая Второго и в апогее советского режима – от Сталина до Брежнева. Это было с 1950 по 1985 год. 35 лет было великолепного развития страны, а также и в царский период.

Россия не может быть федеративной республикой. Никогда она не будет. Вы можете издеваться над страной, над народом еще 30-40 лет, но вас за это накажут. Вас сметут. По оценкам некоторых политологов, которым я не хочу верить, гражданская война неизбежно разразится в России в 2005 году. Вы хотите этого? Тогда продолжайте делать то, что вы делаете сейчас!

Что нужно для России? На русском языке говорить. Нам не нужно это чужое слово «президент». Колчак назвал себя «верховный правитель». Слово «царь» нельзя – монархии нет. Назовите должность главы государства – верховный правитель, ибо президент, это вот Александр Иванович, впереди сидящий, председатель. Он дает слово, больше прав у него нет. Вот я сейчас буду регламент немножко нарушать – он постучит по микрофону, а мне наплевать, я буду продолжать говорить. Что толку от его полномочий? Он – президент, председатель, впереди сидящий. По-русски перевести «президент» – это впереди сидящий, больше ничего не означает.

В Америке это можно было делать. У нас нельзя. Колчак – великолепный

наш адмирал, он же понимал и он назвался «верховный правитель России», и все это понимали, что он действительно правитель России.

Парламент. Никаких двух палат. Это чужое, не наше. Зачем мы это взяли? Какой двухпалатный? Если принят закон, зачем передавать его в верхнюю палату? Для чего разделяют всегда все? Чтобы ослабить. Две палаты: нижняя не так сделала, мы в верхней поправим и заставим, так сказать, остановить принятие закона. Зачем народы разделяют по национальному признаку, по религиозному? Чтобы ослабить их. Ведь принцип один: чем больше, чаще и глубже разделяют, то это для того, чтобы ослабить, чтобы было легче управлять.

Почему Запад поддерживает нацменьшинства? Чтобы была слабая Европа, слабая Франция, слабая Германия. Накидали им азиатов – курды, албанцы, турки, арабы, все, что можно. Все. И Франция молчит, и Германия молчит, и Британия замолчит. И Америка уже сегодня молчит. Вы думаете, что Буш – президент Америки? Гор! Его избрал народ. Но Гор бы не удержал бы Америку, все, ей был бы конец. После 11 сентября Америка бы рухнула. И англосаксы поняли: единственное спасение – нарушить Конституцию, забыть про выборы, Буша сделать президентом, чтобы этот мясник остановил бы разрушение собственной страны. А мы продолжаем развивать Федерацию.

Они создали Министерство внутренней безопасности. 40 миллиардов долларов составляет бюджет этого министерства. Несколько тысяч сотрудников! А мы разрушили Комитет государственной безопасности! Все делаем наоборот. Они наши мозги увозят к себе, а мы их отпускаем. И еще производим, и еще отпускаем. Ну, какое государство может быть?

И законы. Давайте больше субъектам дадим полномочий. Какие субъекты? Забыть эти слова: Субъект и Федерация. Москва – центр, столица, и городом Москвой должен руководить министр, назначенный верховным правителем. Никакого отдельного московского правительства. Никакого отдельного бюджета для города Москвы. Это отдельный, столичный округ, он управляет всей страной. А здесь еще полно власти. Тут стотысячная армия охранников. Вы знаете об этом? Через два часа они могут взять власть в нашей стране! Власть

полностью взять в нашей стране! 100 тысяч никем не контролируемых охранников. У всех автомобили. В любой момент может произойти государственный переворот в стране! Разве это можно допускать? И это все, потому что есть московское правительство. Его не должно быть вообще. Нельзя ставить в опасное положение страну. Мы ее ставим в опасное положение.

Поэтому наверху должен быть верховный правитель и 15 назначенных им губернаторов, которые снимаются с работы через 15 минут, как только начали воровать. Первая взятка и уже указ верховного правителя «Снят с должности». Если его избирать, то он изберется на все сроки: второй, третий, четвертый, пятый, сколько угодно. Нельзя допускать избрания глав субъектов Федерации. Единственное, кого можно избрать, депутатов Государственной Думы и то нежелательно. Потому что депутаты тоже по одномандатным округам ничего не делают. Руководитель партии заинтересован в хорошем депутатском корпусе, он же, одномандатник ни в чем не заинтересован. Разве его можно допускать к государственной власти? Поэтому пока мы будем расширять функции на местах, мы будем гробить нашу страну.

Слово Федерация забудьте раз и навсегда, оно не подходит нам или переведите на русский язык «объединение», «соединение». Соединить надо все части российской земли нашей страны. А вы думаете, что Федерация это, когда от центра забрать полномочия вам надо туда. Мы получим Тюмень, где Ямалом один командует, Ханты-Мансийском другой, в Тюмени третий. Все это одна маленькая область России, но три командира, три начальника. Мы уничтожаем этот субъект Федерации. Адыгею вклинили в Краснодарский край. Зачем мы вклинили ее туда? Для того чтобы ослабить Краснодарский край, чтобы он назывался край. Называются у нас субъекты краями, областями, автономными округами. Сколько всего названий, никто не может сказать. Что за Ставропольская государственная дума? Что, государство есть такое – Ставрополье? Томская государственная дума. Что, такое государство есть? Государственный совет Удмуртии. Что такое государство есть? Слово государство должно быть только одно, в одном смысле, российское государство.

Слово Конституция только один раз должно употребляться. На русский язык переведите слово – «основной закон». Если он основной, то он один. Не может быть Конституции у субъекта Федерации, не может быть. Одна у нас Конституция. Иначе мы ее не будем выполнять.

Только что передо мной Олег Емельянович вам говорил об этом. Если мы нарушаем Конституцию, тогда мы нарушаем все. Обязательно ее надо менять. Эта Конституция была принята, потому что другой просто не было. Она была принята на целине, была пустота, вакуум, чтобы его заполнить дали эту Конституцию. Сейчас ее надо менять и менять обязательно через референдум, никаких конституционных собраний. Здесь пытаются нам навязать конституционное собрание; поговорить хочется. Собраться, поговорить, устроить фуршет. Портфельчики дадут, какие-то подарки дадут, билеты дадут, гостиницу, командировочные. Посидеть, поговорить, пожалуйста, можно и другие способы найти, но мы с вами уничтожаем нашу страну. Россия достигала развития только тогда, когда ею управляли цари или одна партия. Как только будет демократия и Федерация, стране конец. Если будете способствовать развитию демократии и Федерации, значит вы будете могильщиками нашего государства, но народ устанет, он не выдержит. Вы это имейте в виду, и будет бить по тем, кто все это нам с вами устроил. Выборы нам не годятся. Вы поймите, не может народ избрать специалистов. Управлять должны специалисты. Народ выбирает главного врача больницы, хирурга? Нет. Нельзя их выбирать. Выборы это давно изжившая себя форма. Выборы придумали те, кто живет далеко от мировых проблем. Мы с вами постоянно воюющая страна. Вы что думаете, Ивана зря назвали Иваном Грозным? Да иначе бы не было Руси, если бы он пошел по пути демократии. Где Византийская империя? Демократия была. Чем кончилось? Теперь там по-турецки говорят.

Хотите развивать демократию, пожалуйста, через 30 лет будут говорить по-турецки, по-немецки и по-английски. Это вам нужно? Я об этом говорю. То есть нужно думать о собственной Родине, знать ее истоки, знать ее развитие. Нам нужно 15 губерний. Принцип образования субъекта России это только население.

Есть 10 миллионов, есть губерния. Нет 10 миллионов, все. Что это за Агинский Бурятский округ, где 30 тысяч жителей, и есть 7 миллионный Краснодарский край? Они равны. Как можно? За спиной у одного депутата 20 тысяч избирателей, за спиной у другого 700 тысяч избирателей. Что это за депутаты?

Можно разве соединить карлика и великана? Великан сдохнет от той дозы питания, которую вы ему дадите при таком обслуживании государственных структур, а карлик, его разорвет, ему передали, слишком много. Вот и расти в таком положении. Умные, талантливые люди здесь погибают, а идиоты поднимаются наверх. Пока это будет продолжаться, мы успеха не добьемся. Я заканчиваю, я понимаю, что время истекло.

Принцип выборов должен быть такой. Всего 15 губерний по 10 миллионов человек, нас ведь 150 миллионов. И каждая губерния выбирает по 100 лучших людей. Конкуренция между губерниями? Никогда Самарская губерния идиотов в Москву не пошлет или Томская. Они понимают, что в Москву от каждой губернии приедут 100 человек лучших. Они, тысяча пятьсот человек, в Кремле изберут верховного правителя России и срок установят, срок должен быть длительный. Ельцин нам его определил – 9 лет и цари в среднем управляли 9-15 лет. Берем минимальный срок 9 лет. На 9 лет избирается верховный правитель, он назначит губернаторов. Если вы хорошо работаете, вы тоже будете управлять 9 лет, а новый правитель России назначит других. Будет все дешевле, безопаснее, надежнее. И не надо смотреть на Европу, мы никогда не были и не будем европейским государством.

Не надо смотреть и на Восток, у нас не будет никогда ни китайского варианта, ни, как на Юге — исламского варианта. И никогда нельзя класть в основу управления страной национальный или религиозный принцип. Это конец любому государству. Все исламские республики будут уничтожены, их разбомбят ракетами. И все те, кто применяют национальную карту, будут оккупированы как Балканы. Их разделили по социальному принципу – их всех оккупировали. Они будут оккупированными еще 50 лет.

Если хотите свободы и могущества, и чтобы мы с вами были сами по себе,

нужно покончить со словами демократия и федерация раз и навсегда. Все, кто призывают к демократии и федерации и к правам человека, это против России. Вы поймите. Мы ее уничтожим. Поэтому они берут пример с Запада. Но Запад нам не указ. Он живет сегодня на том, что наши мозги работают там – 200 тысяч ученых – а все их негодные товары мы покупаем здесь. Мы обслуживаем экономику Запада. Мы новая колония Запада. Россия превратилась в колонию. Вот что нам сделали демократы с 1985 по 2002 год, за 17 лет. Я заканчиваю и предупреждаю вас, что если не исправимся, то не эти законы вступят в силу с 1 января 2005 года, а вас сметут со всех тех стульев, на которых вы сидите.

К.А.ТИТОВ***Губернатор Самарской области***

Уважаемый председательствующий! Уважаемые участники совещания, коллеги!

Как известно из медицины наркомания неизлечимая болезнь. И я этот вкус наркомании, вкус демократии впитал в себя, начиная именно с 1985 года. И конечно, лечить меня от этой болезни бесполезно, но все те новые люди, кто начал свою жизнь 17 лет назад, сегодня себя называют поколением демократической России.

Я думаю, в условиях демократии, в условиях того образования, которое мы сейчас получаем, разделение полномочий между федеральным центром, субъектом Федерации и муниципалитетом, просто необходимо. Каждый человек должен отвечать именно за те позиции в муниципалитете, в субъекте Федерации и в отчестве, на которые его уполномочил закон и на которые его поставил народ.

С другой стороны, в последнее время я несколько начал излечиваться от этой болезни, которая называется федерализмом. Излечиваться по той простой причине, что мы живем в государстве не плановой экономики, а живем в государстве рыночной экономики. И каждая работа в рыночной экономике, каждое действие в рыночной экономике - это предмет оплаты, это предмет наличия финансовых ресурсов. И поскольку сегодня финансовые ресурсы все больше и больше стягиваются в центр, то о федерализме говорить довольно трудно. Я могу назвать конкретные цифры. Если раньше от всех сборов и налогов в субъектах Федерации в среднем оставалось 49 процентов, и 51 процент поступал в центр, то сейчас в субъектах Федерации остается от 36 до 42 процентов, все остальное поступает в центр.

В этих условиях, уважаемые депутаты и уважаемые члены Совета Федерации, уважаемый Владимир Вольфович, никакая Федерация невозможна, и никакие полномочия мне в принципе не нужны. Мне их не на что использовать.

Поэтому я сегодня говорю так, если мы хотим правильно и грамотно разделить полномочия, мы, прежде всего, должны грамотно и правильно определиться, кто за что отвечает, и грамотно и правильно разделить деньги.

Лысенко Владимир Николаевич очень хорошо выступал и очень хорошо говорил о развитии федерализма. Я не буду его повторять. Я в принципе с ним целиком и полностью согласен. Я постараюсь дополнить только некоторые позиции, связанные с конкретными функциями субъекта Федерации и с конкретными функциями муниципалитета.

Мы рассматриваем с вами закон о разграничении предметов ведения между субъектами Федерации и центром Федерации и забываем, что еще есть муниципалитеты. И мы в этот закон записали позиции, которые заставляют меня, имеющего почти 12 лет работы руководителем субъекта Федерации, очень глубоко задуматься.

Первое. Образовательные учреждения и медицинские учреждения. Это все опущено на уровень муниципалитета, а субъект Федерации обязан выделять субвенции и оказывать помощь для развития этих, так нужных народу социальных организаций.

И вот что получается. Конечно, в этом плане губернатору Санкт-Петербурга, это хорошее историческое название, еще, если бы он монархом назначался, вообще, наверное, было бы замечательно, и мэру Москвы значительно проще, у них соединены функции. А мне значительно тяжелее.

Мы ведь все с вами понимаем, что такое муниципалитет, что такое поселение, что такое город, будь-то Владивосток, Самара, Нижний, Свердловск, Екатеринбург, Ростов-на-Дону. Возможности у всех совершенно разные, но каждый, идя на выборы, как мэр, бьет себя в грудь и говорит, что он образование улучшит, он здравоохранение улучшит. А за счет чего? За счет субвенций субъекта Федерации. Но ведь у субъекта Федерации тоже есть задачи. И тогда эти задачи не будут решаться, а попробуй, выступи против мэра, который кричит на каждом углу, что школу не дает построить губернатор, что здравоохранение плохое, это губернатор виноват.

Я думаю, что эти вещи надо прописать в Конституции. Александр Иванович, Вы бесконечно правы. Настал период ее реформирования, настал период, по крайней мере, задуматься и какое-то постоянное совещание создать. Надо начинать большие вопросы поднимать и говорить о них. Поэтому я считаю, что в соответствии с Конституцией никакого образования, никакого здравоохранения муниципалитетам отдавать нельзя, поскольку у них нет на это финансовых ресурсов, у них на канализацию, на крыши не хватает, на общественный транспорт не хватает. Забрать эти полномочия надо у муниципалитетов, изъять их. И оставить в том законе, который сегодня мы с вами пытаемся обсуждать. Оставить это на уровне субъектов Федерации с соответствующим контингентом доходов. Потому что сегодня контингент доходов в муниципалитете значительно выше, чем контингент доходов в субъекте Федерации.

Оставляя эти полномочия на уровне субъекта Федерации, мы должны понимать, что если демократия, как наркомания, неизлечимая болезнь, то тогда, наверное, мы должны с вами создавать квазимуниципальные образования, так называемые, образовательные округа, которые есть во всем мире. Есть определенная Конвенция, которую подписали практически все страны мира. В этом году ее подписали Кипр и Казахстан. Россию пока не приглашают. У нас отсталое образование, у нас несовершенное образование, у нас образование, не позволяющее человеку сразу по окончании средней школы поступить в высшее специальное учебное заведение Англии, Франции, Китая или, допустим, Мексики. Я уже не говорю про Америку, Францию и так далее. У нас с вами сегодня образование городское и сельское. У нас нет равного доступа к знаниям. Нет равного доступа к компьютерным технологиям. И городское образование тоже разделяется: московское и самарское, Санкт-Петербургское и Екатеринбургское. Поэтому должна быть нормальная система образовательных округов, это такие квазимуниципальные образования, в которые входят только образовательные центры, одинаково грамотно и хорошо оснащенные, и малокомплектные школы, готовящие людей для поступления в вузы, т.е. для

перехода на более высокую ступень образования.

В принципе я очень рад, что Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин, Правительство Российской Федерации поддержали этот эксперимент, и он сейчас идет в Самарской области. Тогда давайте мы посмотрим вперед: или мы будем входить в мировую Конвенцию по образованию и тогда давайте в законе уже прописывать эти вещи, хотя бы обозначать их, или давайте ждать завершения эксперимента.

Есть еще одна позиция, которая тоже меня очень сильно тревожит, и я здесь с уважаемым ректором университета согласен. Не надо вписывать в закон о разделе полномочий вещи, которые не являются предметом ведения этого закона. Например, Бюджетный кодекс, налоговая инспекция, налоговая полиция. Сегодня мы с вами все прекрасно понимаем, что налоговая инспекция, налоговая полиция говорят: для того чтобы, Константин Алексеевич, мы собирали налоги для субъекта Федерации, для муниципалитета, нам необходима добавочная численность. За добавочную численность, также как за добавочных пожарных, за добавочных милиционеров Вы должны нам платить. Мы взимаем пени и штрафы. Это дополнительная работа, она как бы в наши функции не входит, за это Вы тоже должны с нами заключить договор и Вы должны нам платить.

Тогда я задаю себе вопрос, может быть, мне легче сделать по-другому. Я посчитал, может быть, мне легче организовать собственную налоговую инспекцию, как в Соединенных Штатах Америки, и, вопреки мнению многих, пойти по пути дальнейшего углубления Федерации, когда федеративный субъект – это практически самостоятельное государство. Меня к этому подвигают. Или, если я перечисляю в полном объеме налоги в центр, так будьте добры, тогда и выполняйте свои функции, собирайте, в том числе налоги и для меня.

Мне кажется, что это нужно очень четко оговорить и это очень четко должно быть обозначено в законе. Налоговая инспекция Российской Федерации работает за счет средств бюджета Российской Федерации и никакие поборы и сборы с муниципалитетов и субъектов Федерации невозможны.

Вторая позиция. Она тоже из Бюджетного кодекса, но она почему-то

вписана в этот закон. Это позиция финансирования субъектов Федерации и муниципалитетов, их обязанностей, их функций через систему федерального казначейства. Это делает бюджет прозрачным, это не позволяет воровать бюджетные деньги и так далее. Я не против этой системы. Я за. Насколько она будет прозрачна, это вопрос, время и практика покажут. Насколько не позволит воровать – весь мир по такой системе работает, и бюджетные деньги во всем мире воруют. Мы знаем с вами и примеры, и доказательства всему этому. Но, может быть, это уменьшит воровство, дай-то бог, я буду этому несказанно рад.

Но есть вторая позиция – прямые потери бюджета субъекта Федерации и муниципалитета. Ведь любой здравомыслящий финансист, бизнесмен стремится хранить деньги так, чтобы они хотя бы по темпам своих потерь от хранения не уступали темпам инфляции. То есть процент за вклад в банке должен быть на 1-2 пункта ниже, чем темп инфляции. Если у нас сегодня инфляция 14 процентов по официальным заявлениям, то в коммерческом банке мне за хранение остатков по счетам на вкладах платят 12 процентов. А здесь мне говорят, вы должны пойти в РКЦ. Странное дело, Государственный банк Российской Федерации, обозначенный как финансовый институт для укрепления рубля, для тех или иных позиций, связанных с обращением рубля внутри страны, превращается в коммерческий банк, но берет с меня деньги по нулевой ставке. Он мне за хранение денег не платит. Сам деньги продает, а мне за хранение денег не платит. Ни один уважающий себя бизнесмен, ни один уважающий себя предприниматель, ни один грамотный и умный человек, правильно образованный, а не в сельской и городской школе, он прекрасно понимает, что хранить деньги надо там, где платят за остатки по счетам. Вы же в проекте закона заставляете меня хранить деньги в РКЦ, где проценты за остатки по счетам не платят. Почему это происходит? Это происходит оттого, что мы всю жизнь были в палочном государстве. И от Ивана Грозного и до Николая II мы все время были под наблюдением охраны. И сейчас, и при советской власти мы все друг друга тоже в чем-то подозревали. Раньше царь подозревал в хищении, нарушении монархического режима и так далее, при советской власти

подозревали просто – враг народа. То ли книгу не так написал, то ли деньги не туда положил, то ли что-то взял. Вот это наследие у нас сохраняется, но нам от него нужно скорейшим образом излечиться. Если ты попался – отвечай по полной строгости. Но если человек работает – мешать работе людей не надо. Потери только бюджета Самарской области, если я переведу остатки по счетам в РКЦ, составят более 250 млн. рублей. Помножьте это на большие деньги Москвы, Санкт-Петербурга, помножьте на деньги других субъектов Федерации, вот вам и будут потери консолидированного бюджета. Нужно нам это? У нас с вами что, излишки денег есть? Да нет, нам говорят, что вот банкиры воруют, положишь деньги – они украдут. Это мы с вами уже проходили. Есть тендер, есть конкурсы, пожалуйста, заключайте договоры, не несите все яички в одной корзине с базара, разложите по нескольким банкам. Не умеешь – не рискуй, храни в РКЦ, это твое право. Но это не надо описывать в законе, надо органам власти субъектов Российской Федерации предоставить право самим решать, где хранить бюджетные деньги. Я считаю, что эти позиции из обсуждаемого закона можно изъять.

О договорах. Здесь очень много говорили о договорах. Уважаемые товарищи, я здесь полностью согласен с Владимиром Вольфовичем, как только появляется исключение из правил, так тут же появляется нездоровая политическая конкуренция. Поэтому, исходя из этой ситуации, вы понимаете, что будет. Предположим, что Титов подписал договор, а Катанандов, я обращаюсь к Карелии, не подписал. Тогда Титов – хороший губернатор в глазах своего народа, а Катанандов в глазах своего народа – плохой губернатор. Это нездоровая конкуренция, это даже не английское правило «разделяй и властвуй», это – сталкивание и разделение элит. Это самая опасная для государственного строительства позиция. Поэтому, я думаю так, или договоры для всех, или должно быть полное отсутствие договоров. Если нам нужно защитить Байкал или Уральскую гряду, защитить Волгу, давайте создавать государственные программы, и в этих государственных программах прописывать задачи и государства, и субъектов Федерации.

Заканчивая свое выступление, я хотел бы сказать, что в целом такой закон необходим, он нужен и субъекту Федерации, и муниципалитету, он нужен и всем нам, нужен нашему обществу. Но вот эти досадные мелочи, которые сегодня отмечались, мне кажется, значительно снижают уровень этого закона. Мне бы хотелось, чтобы данный закон был достаточно хорошо проработан с учетом нашего опыта и десяти лет жизни в условиях демократии и развивающегося федерализма. Благодарю за внимание.

В.Н.СТЕПАНОВ

Член Комитета Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств

В своем выступлении мне бы хотелось очень коротко остановиться на том, о чем здесь еще не говорили.

Последняя часть выступления Константина Алексеевича была посвящена договорной части. Мы обсуждаем сегодня проект закона, который, как мне кажется, вторгся в Конституцию, причем в основы конституционного строя.

Я поддерживаю тех ораторов, в том числе Александра Ивановича Казакова, что статья 11 четко гласит, и, думаю, толкование здесь может быть только одно, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти России и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Таким образом, ни одна статья Конституции не дает полномочий федеральному закону разграничить полномочия между федеральными органами власти и органами власти субъектов Российской Федерации. Я думаю, что мы из этого должны исходить, не подставляя закон опять-таки под необходимость толкования и разъяснения Конституционного Суда. Это первое.

Второе. Я согласен с Титовым. Да, действительно, все субъекты равноправны. Да, должен быть единый подход, не должно быть территорий,

которые освобождаются от налогов или еще от чего-то, то есть живут в особом режиме, поскольку мы все находимся в Российской Федерации.

Третье. В связи с этим мне бы хотелось предложить авторам или рабочей группе, кто-то, наверное, от Администрации Президента рабочую группу представляет в этом зале, предложить просто-напросто именно пакетный подход. Действительно, в одном законе разрешить все проблемы, как это попытались сделать разработчики, невозможно. И я поддерживаю те предложения, которые здесь уже прозвучали, что нужно эти законы принимать пакетно. Таким образом, мое предложение совершенно конкретное и в этом я вижу выход из создавшейся ситуации, когда мы, кроме того закона, в который пытаемся внести четыре блока поправок еще из пяти законов, можем получить еще и пятый блок, касающийся, например, формирования Совета Федерации. Скажем, Минэкономики предлагает вообще уйти от существующего принципа и внести такую поправку: направлять представителей в Совете Федерации от органов исполнительной власти субъектов Федерации без согласования с законодательными органами власти субъекта Федерации. То есть, думаю, что попыток будет еще много, чтобы все, буквально, внедрить в этот закон, и фактически он внесет такую сумятицу в наше российское правовое поле, что трудно будет разобраться. Поэтому мое предложение таково: закон должен отвечать по своему названию сути. И что касается принципа формирования органов власти, это должно остаться там, это нужно совершенствовать.

Что касается бюджетных отношений и, самое главное 72 статьи, на мой взгляд, было бы правильно, хотя это не бесспорно, но я считаю, что нужно принять закон о порядке реализации статьи 72. Вот мы говорим о нашем Бюджетном кодексе, о налоговой системе. Понимаете, интересная вещь, Государственная Дума приняла очень хороший закон «О регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию». Совет Федерации аккуратно завалил этот закон, поскольку, видимо, просьба была от Правительства или не знаю, почему, так и не поняв того, что этот закон помогал субъектам Федерации. А ведь члены Совета Федерации представляют вообще-то субъекты Федерации, а

не политические партии, элиты и так далее, по крайней мере, члены Совета Федерации от законодательных (представительных) органов власти.

Что такое повышение тарифов на электрическую, тепловую энергию, на железнодорожные перевозки, то есть, на услуги естественных монополий государства после принятия бюджета? Это понятно. Будет увеличение цены, соответственно будет увеличение налога на добавленную стоимость. Соответственно будет отчисление от налога на добавленную стоимость, который идет полностью в федеральный бюджет. И, с другой стороны, будет сокращение реальной прибыли и удар по бюджетам субъектов Федерации, поскольку налог на прибыль является одним из главных налогов, формирующих бюджет субъекта Федерации.

И поэтому суть обсуждаемого закона, я поддерживаю полностью. Понимаете, вот есть бюджетный процесс: если внесли изменения, если подняли цены, то давайте рассмотрим поправки в бюджет. Если ударили по бюджетам субъектов Федерации, то давайте возместим потери из других источников, которые вы получили уже в федеральный бюджет.

И, если мы примем закон о порядке, я не знаю, как он будет называться, но суть его, я думаю, все уже поняли, это закон о порядке реализации статьи 72, то есть, именно о совместной сфере компетенции Федерации и субъектов Федерации. Одновременно в законе надо дать понятие, что такое общие принципы налогообложения. Поскольку не ясно, что скрывается за общим принципом налогообложения, который предусматривает 72 статья. Я был в рабочей группе Министерства финансов, которая в свое время участвовала еще при Черномырдине в подготовке этого документа. Она что сделала? Она сделала прямые налоги. Это не общие принципы. И нужно дать толкование. И должны ученые, на мой взгляд, дать толкование, Конституционный Суд должен дать толкование, что такое общие принципы? Я не думаю, что это норма прямого действия: 15, 20 или 5 процентов. А дальше уже должна быть самостоятельность. А тогда уже появится ответственность.

Вот сейчас пытаются отменить налог с продаж. Хотя все мы прекрасно

знаем, были публикации на эту тему, что налог с продаж является одним из главных регуляторов, скажем, бюджетов штатов, то есть государств, которые составляют Соединенные Штаты Америки. Понимаете, очень много возникает вопросов, и принимать в отрыве от них эти законы, реализация которых скажется, например, на здравоохранении, образовании, как говорил Константин Алексеевич, муниципальных органах, нельзя. Вы меня простите. Я этой точки зрения придерживался и придерживаюсь. Я, многие знают, участвовал и в разработке Конституции, которая потом была проголосована на референдуме, правда, уже без участия парламента. Но, понимаете, мы можем на сегодняшний день делать все, что угодно, кроме, как не можем нарушать Конституцию. Вот это, на мой взгляд, самое главное. Это фундамент. Попытка нарушить Конституцию, отменить ее, вы знаете, к чему привела в Чечне. Это фундамент и только на этом фундаменте может стоять любой закон и нормативно-правовой акт. В противном случае разрушится само здание. Не нужны будут никому эти законы.

И последнее. Что касается ответственности. Вы знаете, интересное дело. В 1995 году Правительство Российской Федерации при поддержке Президента ввела валютный коридор. Дума тоже тогда не возразила. Могу вам сказать, что в то время Республика Карелия экспортировала 52 процента физических объемов своей производимой продукции. Могу вам доложить, что благодаря этому действию Правительства Российской Федерации, бюджет Карелии потерял десятимесячный фонд оплаты труда работников всей бюджетной сферы. Или все расходы на жилищно-коммунальное хозяйство. Кто понес ответственность за введение этого валютного коридора? Кто понес ответственность за тот ущерб, который получили экспортеры? Мы прописывали ответственность руководителей субъектов Федерации, принимая закон по 72 статье, должны прописать и ответственность Правительства Российской Федерации. Должны прописать ответственность федеральных чиновников за принимаемые меры, которые могут повлечь за собой те события и те факты, о которых я уже говорил.

И, возвращаясь к здравоохранению и образованию. Наша Конституция, а

она действует, ее никто не отменял, и мы должны ее уважать, она гарантирует сегодня доступность, бесплатность общего образования. Она гарантирует также право на медицинскую помощь гражданину. Я беру только две статьи. Поэтому эти гарантии должен обеспечивать федеральный бюджет. И не должен ни мэр, ни глава субъекта Федерации, ни депутат парламента субъекта Федерации ломать голову. Это всегда были защищенные статьи. Где хотим, там должны мы брать деньги, и Правительство, и Дума, и Совет Федерации. Но эти деньги должны идти сквозняком прямо до школы, до учителя, до больницы, до медсестры, до фельдшера акушерского пункта. Вот тогда закончатся эти хождения и рассказы, кто виноват и поиск виновных. Спасибо большое.

Р.Г.АБДУЛАТИПОВ

Член Комитета Совета Федерации по международным делам

Дорогие друзья, когда Сократа приговорили к смерти и к нему пришли все-таки его спасти, он сказал: «Моему народу нужны шуты. Я им мешаю жить». Мне кажется, что здесь очень важно не аплодировать, ради веселья, а вникать в ту серьезнейшую проблематику, которую мы сегодня обсуждаем и обсуждаем уже в течение 10 лет.

Молодому орлу легче, чем старому, потому что старый орел перегружен определенным опытом. Некоторые выступают и говорят, что не нужен договор, не нужно соглашение и вообще этот весь бардак. Люди не понимают, что наше общество проходит тяжелейшую трансформацию. И еще скажите спасибо, что не все у нас с ума сошли, а только некоторые, для нашего общего веселья. Потому что мы должны были, как народ, выдержать все это, когда в течение 10 лет мы живем в уже совершенно новом общественно-политическом строе, в совершенно новом государственном устройстве, мы должны были научиться адаптироваться к этому. И спасибо нам всем, что мы не пошли вслед за Советским Союзом, а сохранились все же при всех противоречиях и сложностях власти

государственной.

Я был руководителем рабочей группы по разработке Федеративного договора вместе как раз со Степановым и с другими. Если кто-то думает, что этот процесс был легким, он ошибается. Тяжелейший был процесс. И все, что мы не могли согласовать на том этапе, проявляется сегодня. Мы сбросили тогда многое в совместные полномочия, потому что другого выхода не было. Не было времени спорить. Надо было спасти государство. Мы ведь не подписали в 1991 году Федеративный договор, проголосованный единогласно, в том числе и Завгаевым, и Шаймиевым, только потому, что Борису Николаевичу не дали подписать те, которые говорили ему: не будем это подписывать, будем подписывать четырехсторонний договор – Казахстан, Россия, Украина, Белоруссия и так далее. И подписали два проекта, которые были реализованы. С одной стороны, Беловежский, с другой стороны, Федеративный договор. Считаю, что все надо измерять исторически. Но вместе с тем нельзя останавливаться, надо двигаться вперед.

И сегодня, я думаю, как раз пришел тот долгожданный этап нашего развития, когда мы можем приступить к упорядочению федеративных отношений. И эта позиция, и эта установка Президента являются совершенно правильными. Теперь, как мы ее будем реализовать? Я думаю, что группа Козака проделала титаническую работу. В том числе с помощью Института сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Но сегодня важно, чтобы мы не ушли в количественные параметры нашего анализа. Важно, чтобы мы смогли систематизировать все, что мы наработали за это время. И вот здесь, по-моему, есть целый ряд противоречий.

Прежде всего, не уточняются коренные принципы Федерации, федерализма и вообще федеративной идеи, как таковой. Что это такое? И в каком варианте мы сегодня можем это реализовать? Хотим мы этого или нет, пока в условиях кризиса, прежде всего, в сфере экономики, мы вынуждены будем идти по модели максимально централизованной Федерации. Да, мне тоже это не нравится, потому что это не классическая Федерация, но мы должны подойти

опять-таки к классической Федерации. Мы этот этап должны пройти и не от хорошей жизни этот процесс идет.

И второе – очень важно, чтобы, увлекаясь централизацией, мы не впали бы в унитаризм. Владимир Вольфович говорил том, что там было при царе и так далее, а к чему мы пришли? К чему мы пришли после Николая II? Мы пришли к развалу российской империи. Почему? Потому что была чрезмерная централизация, унитаризация государства. Это понятно любому человеку. Почему Советский Союз пришел к развалу? Потому что была чрезмерная централизация. В 1922 году мы разграничили 11 полномочий. Еще Ленин писал, что мы в этом плане переборщили, со временем достаточно нам будет сохранить три полномочия для сохранения Федерации. А на деле к 1990 году работало 450 союзных министерств, ведомств, разных организаций, которые все забрали. Люди не понимают, что опасность развала государства исходит как от центра, так и от субъекта Федерации. Хорошо, если нам повезло с руководителем, с Президентом и так далее. А если нет? Обратите внимание, и в начале века и в конце века наше государство развалили из центра. Поэтому у центра не должно быть полномочий, которые позволяли бы ему разваливать государство, и у субъектов не должно быть полномочий, чтобы они могли угрожать государству. И вот ищите теперь среднее между децентрализацией и централизацией. Это не крайности, это два рычага, которыми надо пользоваться очень осторожно.

Теперь уже непосредственно о самом законопроекте. Дорогие друзья, законодатели! Не может быть, чтобы количество поправок постранично было больше, чем сам базовый закон. В этом случае мы вторгаемся в концепцию самого закона, которая утверждается в первом чтении при принятии закона. И у нас может получиться то, что в свое время получилось с Конституцией РСФСР, когда мы поправками так перегрузили Конституцию, что от нее ничего не осталось и мы пришли к смутному времени. Поэтому здесь очень важно, чтобы мы вышли на новый закон, учитывая уже опыт, об этом говорил Олег Емельянович и другие, и Александр Иванович тоже говорил. При этом совершенно правильно говорилось, что не надо детализировать деятельность

органов власти субъектов Федерации. Это вообще только их задача. Но при этом, конечно, следует учитывать базовые принципы существования федеративного государства, от которых мы не имеем права отходить.

Два с половиной тысячелетия тому назад Платон сказал, а как вы знаете, это человек был умный, «чрезмерное единство опасно для государства». Я когда на одном приеме эти слова произнес, один из министров Российской Федерации, выступая после меня, говорит: «Платон такого сказать не мог». Вы понимаете, по его мнению, Платон не мог такого сказать, потому что единство всегда хорошо. Но Платон сказал «чрезмерное единство опасно для государства», потому что оно может уничтожить многообразие, из которого и состоит само государство. И, второе он сказал: «Многообразие должно довлеть над единством». Поэтому, считаю, что философская категория единства многообразия здесь должна быть учтена.

И следующее. Мы делаем уже 12, 13 лет принципиальнейшую ошибку. Я об этом кричал тогда, когда Алексеев и мой друг Шахрай вносили положение о том, что местное самоуправление отделено от государственной власти и так далее. Я имею в виду ту поправку к Конституции и то положение, которое вошло в Конституцию. Я считаю, что местное самоуправление это и есть федерализм. Местное самоуправление должно быть вмонтировано в федеративные отношения. Власть может разделиться, и местное самоуправление может отделиться от государственной власти, но от вертикали функционирования федеративных отношений они не должны уходить. Что такое федерализм? Федерализм есть максимальное приближение власти к особенностям и потребностям местных сообществ и самого гражданина. Эту функцию и выполняет местное самоуправление. Кстати, саратовский закон о местном самоуправлении уже включал в свое время разграничение полномочий. Принцип разграничения полномочий мы остановили на уровне взаимоотношений между субъектом и федеральным центром и не довели его до конца. Отсюда многие губернаторы как Титов мучаются, потому что не могут отрегулировать эти отношения по многим параметрам.

Следующий момент. Я постараюсь очень коротко. Нам нужна программа, Александр Иванович, согласованная с Правительством программа развития Федерации на 10 лет, где мы должны видеть, что, да, сегодня мы вынуждены многое централизовать. Но если мы придем к каким-то показателям, через 5-10 лет будет другое. То есть у нас должен быть какой-то план развития самой Федерации, закрепленный планом законопроектных работ, чтобы и Дума, и Правительство, и субъекты Федерации работали бы совместно.

И в заключение. Дорогие друзья, власти могут разделиться, но государство у нас одно, у нас один народ и один избиратель. И любые наши реформы, и любые наши законы должны быть направлены на собирание нашего отечества. Спасибо.

С.Е.КОРЕПАНОВ***Председатель Тюменской областной Думы***

Уважаемые участники парламентских слушаний!

Существующий Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» был призван четко определить место субъектов Российской Федерации в системе взаимоотношений различных уровней публичной власти. Однако этого не было сделано в виду отсутствия общей концепции разграничения полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Такая концепция в настоящее время отчасти сформулирована. На ее базе разработан, в октябре текущего года обсужден на заседании Государственного Совета Российской Федерации проект новой редакции федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». На основании этой концепции подготовлены и предлагаемые поправки к федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Все наиболее значимые новеллы этого законопроекта можно разделить на 4 направления, коллеги знают, и я не буду на них останавливаться.

Необходимо отметить, что заложенный в законопроекте подход к взаимоотношениям федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации аналогичен подходам к взаимоотношениям органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, определенным в проекте федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Как известно, свое мнение по проекту обсуждаемого федерального закона высказали более 70 субъектов Российской Федерации.

Федерации. Условно все представленные ими поправки можно разделить на 9 групп. Я остановлюсь лишь на тех из них, которые являются предметом обсуждения на сегодняшних парламентских слушаниях. Это поправки о предложенном разграничении полномочий по предметам совместного ведения, закрепленным в статье 72 Конституции Российской Федерации, об экономических и финансовых основах деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и принципах распределения финансовых ресурсов и об участии субъектов Федерации в федеральном законодательном процессе, осуществляемом в соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации.

Так вот, если говорить о предложенном разграничении полномочий по предметам ведения, закрепленных в статье 72 Конституции Российской Федерации, прежде всего, хочется ответить, что мы против регулирования правоотношений по разграничению полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, а также передачи полномочий от федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъекта Федерации нормативно-правовыми актами федеральных органов государственной власти, то есть актами министерств, ведомств, комитетов и иных служб. Здесь я в корне не согласен с Талией Ярулловой и полностью согласен с Лысенко Владимиром Николаевичем. Считаю, что это противоречит принципу самостоятельности субъектов Российской Федерации в установлении ими своей системы органов государственной власти, закрепленному статьей 77 Конституции Российской Федерации и пунктом 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации, согласно которым правовые акты субъектов не могут противоречить федеральным законам, а не просто федеральным нормативно-правовым актам, пусть и принятым во исполнение федеральных законов.

Второе. Мы, также как и ряд других субъектов, считаем нецелесообразным установление единого перечня полномочий субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения в силу колоссального различия в экономическом, социальном, природно-климатическом, этническом положении

различных регионов. Мы абсолютно уверены, что при осуществлении налоговой политики, вернее, при осуществлении существующей налоговой политики предложенное в проекте расширение расходных полномочий субъектов Российской Федерации окажется неподъемным для абсолютного большинства региональных бюджетов. Мы, как и ряд других субъектов Российской Федерации, полагаем, что такие полномочия, как поддержка сельскохозяйственного производства, и об этом говорил сегодня Гришин Виктор Иванович, организация осуществления программ и проектов в области охраны окружающей среды, содействие в трудоустройстве, профессиональной подготовке безработных, организация и финансирование общественных работ и других являются в первую очередь прерогативой федерального центра. Мы предлагаем изложить их в такой редакции, которая исключила бы возможность возложения ответственности за их исполнение только на региональный уровень.

Отдельные полномочия, перечисленные в статье 26.4 законопроекта, предлагается вообще исключить, как не относящиеся к предметам совместного ведения, а составляющие предмет исключительного ведения субъекта Российской Федерации. Речь идет о финансировании деятельности государственных учреждений субъектов Российской Федерации, об управлении имуществом, находящимся в собственности субъектов Российской Федерации, о наделении населенных пунктов или групп населенных пунктов статусом городского или сельского поселения.

Таким образом, мы считаем, что предложенный в законопроекте перечень полномочий субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации целесообразно доработать с учетом поступающих замечаний и предложений от субъектов Российской Федерации.

Несколько слов об экономических и финансовых основах деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и принципах распределения финансовых ресурсов. Мы полагаем, что законопроект, расширяя расходные полномочия субъектов Российской Федерации, осуществляемые за

счет средств региональных бюджетов, не позволяет сделать вывод о достаточности остающейся в распоряжении региональных бюджетов ресурсов для финансирования этих полномочий, поскольку устанавливаются только общие принципы разграничения полномочий. Поэтому мы предлагаем рассматривать этот проект закона одновременно с проектами изменений и дополнений в налоговое и бюджетное законодательство, что позволит более точно определить планируемые доходы и расходы, о чем вскользь сказал сегодня Козак Дмитрий Николаевич. Мы полагаем также, что необходимо создать рабочую группу, включающую представителей всех заинтересованных сторон, которая выработала бы согласованный вариант новых межбюджетных отношений с учетом проекта данного закона. Это могло бы снять большую часть вопросов и опасений у субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, значительно ускорить прохождение законопроектов в Государственной Думе и Совете Федерации.

Далее. Хотелось бы высказать свою позицию об участии субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе, осуществляемом в соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации. Считаем неприемлемым исключение из проекта закона положений статьи 13 действующего федерального закона, о чем кто-то сегодня уже говорил, предусматривающих механизм доработки проекта федерального закона по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в случае, если более трети органов государственной власти субъектов Российской Федерации выскажутся против указанного проекта федерального закона. Так как считаем, что суть предмета совместного ведения состоит не только в привлечении субъектов Российской Федерации к исполнению установленных правовых норм, но и к законодательному процессу по их формированию. Действующий сегодня механизм, на наш взгляд, уже достаточно отработан на практике, и нецелесообразно от него отказываться. В этом случае я полностью согласен с Гришиным Виктором Ивановичем.

Кроме того, рассматриваемым законопроектом предлагается исключить

некоторые положения действующего Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В частности, положения, которыми устанавливаются гарантии неприкосновенности депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации. Вместо этого предлагается указать, что гарантии их прав при проведении в их отношении следственных действий устанавливаются федеральными законами. И это при том, что до настоящего времени федеральным законом не определен механизм, который бы обеспечил необходимую защиту депутатов региональных органов законодательной власти при осуществлении ими депутатской деятельности.

Обозначенные мной недостатки отмечаются многими субъектами Федерации и являются достаточно убедительными. В этой связи было бы целесообразно предложить разработчикам проекта закона еще раз вернуться к рассмотрению указанных положений и доработать их с учетом поступивших замечаний и предложений. Я также полностью согласен с Александром Ивановичем Казаковым и Владимиром Михайловичем Платоновым в том, что внесение ряда поправок в обсуждаемый закон требует внесения значительных поправок и в Основной закон, в Конституцию Российской Федерации. Спасибо.

А.А.ВИХАРЕВ***Заместитель Председателя Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации***

Актуальность рассматриваемой проблемы ни у кого не вызывает сомнений. Президент России В.В.Путин на встрече с руководством Государственной Думы и лидерами депутатских фракций 14 ноября с.г. особо отметил, что разграничение полномочий между органами государственной власти всех уровней является одним из концептуальных вопросов строительства государства.

Эти вопросы рассматривались и на Правительстве Российской Федерации, и в Государственном Совете. Президент еще раз указал, что «для укрепления самостоятельности и повышения ответственности местных властей, а также более четкого разграничения полномочий нужна обновленная правовая база».

Главное заключается в том, что пока не выработана стратегия и соответственно нет должного законодательного обеспечения этого важнейшего направления государственной политики. А практика, как показало последнее десятилетие, подобно политическому маятнику, бросается из одной крайности в другую.

В начале 90-х, по принципу «берите власти столько, сколько сможете проглотить», регионам передали значительную часть полномочий федерального центра. Позднее, под флагом укрепления властной вертикали, центр забирает себе значительные, иногда далеко не свойственные ему функции, что ведет к увеличению госаппарата и утяжелению системы управления страной.

И не случайно, Совет Федерации, как палата регионов, горячо поддержал инициативу Президента России по наведению порядка во взаимоотношениях федерального центра с регионами. Посудите сами. Сейчас в сфере разграничения полномочий действует около 100 федеральных законов, 46 договоров и более 500 различных соглашений.

Проведение эффективной региональной политики, на наш взгляд, невозможно без упорядочения нормативной правовой базы по разграничению

предметов ведения и выработке реальных механизмов взаимодействия между ветвями и уровнями властной вертикали.

Члены Совета Федерации принимают самое активное участие в работе Комиссии Президента по разграничению полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления.

Что беспокоит в первую очередь?

Конечно, проблема бюджетного финансирования. Это инструмент региональной политики, оказывающий решающее влияние на распределение взаимоотношений между различными уровнями и ветвями власти. Существующий режим межбюджетных отношений, на наш взгляд, пока тормозит развитие реального федерализма.

Одна из причин – отсутствие финансовой поддержки местных мандатов, а значит, возможности реально влиять на экономику городов и районов. Сейчас 22 федеральных закона регулируют финансовые отношения органов власти разных уровней, но баланса между обязательствами и бюджетным обеспечением пока не достигнуто.

Действующее законодательство возлагает на местные бюджеты исполнение обязательств без предоставления источников финансирования. Полномочия есть, а финансовых ресурсов на их реализацию нет. По оценке экспертов, только социальные обязательства власти превышают федеральный бюджет уже в 3 раза!

Такой «порядок» парализует власть, невыполненными остаются законодательно закрепленные гарантии, возникает проблема неэффективности законов.

При неравномерном распределении налогов местные власти не заинтересованы в создании благоприятных условий для развития налоговой базы. Какой смысл собирать больше средств, если они уходят в федеральный бюджет?

В результате возникает теневое финансирование, говорить о прозрачности

бюджетов не приходится. Здесь стоит вспомнить «ярлык на княжение», с которым князь получал право владеть территорией и возможность удерживать часть средств для своей внутренней политики.

Поиск нестандартных источников финансирования, часто теневых, приводит к негативным экономическим и социальным последствиям: повышается нагрузка на добросовестных налогоплательщиков, у населения формируется скептическое отношение к реформам.

Говорить о развитии гражданского общества тут не приходится. Власть попадает в зависимость бизнесу, их отношения далеки от сотрудничества.

Излишняя централизация финансов порождает безответственное отношение к выполнению обязательств региональных властей, ведет к их правовому инфантилизму.

Отсутствие механизма выравнивания бюджетов разного уровня приводит к политической коррупции. Вышестоящие власти через финансовое давление получают возможность влияния на местную власть. Зависимость регионального бюджета от личности губернатора, которого «наверху уважают» и дадут средства, возвращает нас в экономические средневековье и способствует несменяемости отдельных руководителей.

Конечно, экономическая основа власти и особенно обеспечение обязательств региональной власти - тема деликатная. Но именно здесь формируется основа демократического строя.

Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года предусматривает децентрализацию, четкое и стабильное разграничение налоговых полномочий, закрепление доходных источников за бюджетами разных уровней.

Можно идти и по такому пути: федеральный центр оставляет за собой регулятивные функции, а исполнительно-распорядительные полномочия передаются местной власти.

Все полномочия органов государственной власти субъектов Федерации предусматривается разделить на собственные, финансируемые за счет средств

региона, и делегированные, финансируемые из федерального бюджета.

Источниками финансирования региональной власти остаются местные налоги (местные лицензионные сборы, налог на имущество физических лиц, земельный налог и др.).

В настоящее время Президентом России готовится к внесению в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Если законопроект будет принят, то это будет самый радикальный шаг по наведению порядка во взаимоотношениях федерального центра с регионами.

В тексте проекта явно прослеживается ориентация разработчиков на следующие принципы:

приближение власти к населению, т.е. осуществление полномочий на том уровне власти, который в состоянии сделать это наиболее эффективным образом в интересах населения;

недопустимость так называемого не финансируемого федерального мандата;

реалистичность и четкость определения полномочий субъектов Федерации.

Что, на наш взгляд, импонирует в законопроекте, вносимом Президентом?

Впервые в федеральном законодательстве предлагается определить полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Законопроект не допускает возложение полномочий без их финансового обеспечения. В статье 26-1, пункт 4, прямо предусматривается, что при определении полномочий органов государственной власти субъектов Федерации должны быть указаны источники финансирования этих полномочий.

При этом аналогичные полномочия не могут одновременно возлагаться на федеральные органы власти и органы местного самоуправления. Эта норма исключает ненужное дублирование, и будет стимулировать сокращение госаппарата.

В проекте весьма определенно указывается, что полномочия региональных органов власти по предметам ведения субъектов Федерации осуществляются самостоятельно и за счет средств региональных бюджетов (статья 26-2, пункт 2).

Полномочия же по предметам совместного ведения определяются федеральными законами или договорами и осуществляются за счет средств бюджета субъекта или за счет субвенций из федерального бюджета. При этом статья 26-4 определяет исчерпывающий перечень полномочий, реализуемых из бюджета субъекта Федерации. И этот перечень может быть изменен только федеральным законом.

Впервые в законодательной практике (статья 26-4, пункт 3) субъекты Федерации получают право по предметам совместного ведения устанавливать дополнительные полномочия своих органов, но только при наличии собственных материальных и финансовых ресурсов и если это не противоречит Конституции и федеральным законам. Думаю, что эта норма будет работать и повысит ответственность органов публичной власти регионов за собственные решения.

Также впервые на исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации может быть возложено исполнение отдельных полномочий по предметам ведения Российской Федерации, но при этом обязательно должно быть обеспечено дополнительное финансирование из федерального бюджета (статья 26-5).

Норма нужная, но спорная по реализации. Предполагается, что возложение полномочий может быть осуществлено не только федеральным законом, но и нормативным правовым актом федерального органа государственной власти, а также соглашениями. Как же в таком случае обеспечить обязательное финансирование из федерального бюджета?

Вызывает сомнение в легитимности норма, где прописано, что органы

местного самоуправления могут быть наделены отдельными государственными полномочиями субъектов Федерации (статья 26-4).

Разве можно передавать государственные полномочия местному самоуправлению, которое по Конституции властью не является.

Все знают, как много проблем породили противоречивое законодательство и практика последних десяти лет во взаимоотношениях между органами государственной власти краев, областей и органами государственной власти автономных округов, входящих в состав указанных субъектов Федерации. То полный развод, то частичное вхождение по отдельным вопросам совместного ведения.

Сейчас же, проект делает попытку решения проблемы взаимоотношений краев и областей с входящими в их состав автономными округами (статья 26-6). Предусматривается, что полномочия органов государственной власти субъектов Федерации осуществляются на всей территории края, области, включая территорию автономных округов. А разграничение полномочий между органами государственной власти краев, областей и органами государственной власти автономных округов будет возможно только по договору между ними или федеральному закону.

Проект, и это тоже не бесспорное нововведение, учреждает новый правовой институт – временное возложение полномочий органов государственной власти субъектов РФ на федеральные органы государственной власти в случае ненадлежащего их исполнения, осложненного возможностью наступления ряда негативных последствий (статья 26-10).

В основном это связано с вопросами исполнения бюджета региона, если объем просроченных долговых обязательств превышает более 30 % доходов бюджета данного субъекта. По данному основанию в субъекте Федерации вводится временная финансовая администрация, т.е. по существу к органу власти субъекта впервые будет применен институт несостоятельности (банкротства).

Все на первый взгляд правильно. Но здесь наблюдается определенная легкость, правовой инфантилизм.

Посудите сами. Можно ли к органу государственной власти применять процедуру банкротства? И не по суду, как это делается по отношению к любому предприятию, а по решению вышестоящего органа власти? Не будет ли это на практике скрытой формой отстранения главы региона от должности? Здесь должны над проектом хорошо поработать юристы.

Конечно, в тексте рассматриваемого проекта есть и другие спорные положения, но о них мне не хотелось бы говорить сегодня, до официального поступления законопроекта в Совет Федерации.

В целом же, внесение Президентом России этого законопроекта можно рассматривать как элемент крупномасштабной правовой реформы, затрагивающей большой массив федерального и регионального законодательства.

Л.И.БИНДАР***Заместитель Председателя Комитета Совета Федерации
по конституционному законодательству***

Добрый день, уважаемые коллеги.

У меня немного не такие радужные представления об этом проекте федерального закона, и попытаюсь изложить, почему. Мне кажется, что он не отвечает своему наименованию и не отвечает тому смыслу, который был заложен в него - о разграничении вопросов ведения между федеральными и исполнительными органами власти субъектов Федерации. Фактически, мы получили такой довольно-таки сырой закон. Или это концепция, мы не можем говорить, что это закон, скорее, это концепция, вобравшая в себя несколько федеральных законов и не решившая основную задачу. Если мы пойдем по пути утверждения этого федерального закона, то вскоре мы с вами, как следует из процедуры введения его в действие, получим устранение из правового поля закона, который совсем не так давно был создан, т.е. закона о принципах и порядке разграничения предметов ведения, и не приобретем основных принципов разграничения этих предметов.

В указанном законе о принципах и порядке разграничения действительно гораздо лучше изложены принципы этого разграничения. Во-первых, мы получаем с вами проект федерального закона, который разрывает систему единой власти, определенную статьей 77 Конституцией. В этом законопроекте мы не видим, здесь уже об этом упоминалось, какие функции берет на себя федеральная власть, исполнительные органы федеральной власти, и получаем трансформированный перечень из 14 изложенных вопросов ведения 72 статьи Конституции, трансформированной в 39 таких же вопросов ведения. Если мы с вами, допустим, возьмем хотя бы один из них, то на исполнительные органы субъектов Федерации возлагается ответственность за прогнозирование, ликвидацию стихийных бедствий и так далее, и так далее. В то же время это вопрос совместного ведения, и мы с вами не видим, в какой части, и в какой степени федеральная власть будет отвечать за данное направление. Естественно,

в течение последних лет мы убедились, что стихийные бедствия участились, и никаких средств у субъектов Федерации на это не хватит.

Закон не будет положительно воспринят губернаторами, т.е. исполнительной властью, поскольку здесь, как мы с вами видели, есть три пункта, по которым вводится практически вмешательство федерального центра. И если мы вводим временную финансовую администрацию, не расписывая в то же время порядок и существо действий губернатора, то фактически, как уже здесь указывалось, он отстраняется от деятельности. Если у него изъять вопросы бюджета, то лицо, назначенное из федерального центра, будет, естественно, вносить изменения, коррективы в бюджет субъекта и формировать бюджет будущего года. Поэтому мы с вами также не увидим поддержку законодательных собраний. Я получил от председателя Думы Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа (я представляю в Совете Федерации исполнительную власть этого округа) письмо, в котором Дума весьма обеспокоена той предлагаемой редакцией подпункта «б» пункта 2 статьи 21 законопроекта. Если вы помните, то там проект бюджета в части, касающейся содержания законодательных органов, утверждается законодательной властью. В данном случае, этот пункт изымается. Есть ли смысл его изымать? Но, во всяком случае, так получается.

Кроме того, идет вмешательство в вопросы взаимодействия автономных округов сложносоставных субъектов Федерации. Практически взаимоотношения и статус их может быть определен третьей частью статьи 66 Конституции и соответствующими июльскими 1997 года разъяснениями Конституционного Суда. И это почему-то разработчиками не учитывается. Хотя этот вопрос вообще не имеет отношения к данному закону.

В итоге мы получаем разорванный по срокам, не обеспеченный финансированием до 2005 года перечень функций или вопросов ведения, которые фактически финансироваться будут только с 1 января 2005 года. Есть даже пункты, которые вводятся в действие и с 2007 года. И особенно хочется отметить ультимативную запись по автономным округам о том, что если не будет заключен договор между исполнительной властью округа с краем или областью,

то, Правительству даются полномочия для того, чтобы оно внесло проект федерального закона о таком практически насильственном исполнении данного закона.

Все эти вопросы, я думаю, могут быть решены именно на этой стадии для того, чтобы нужный закон все-таки был принят, чтобы и он не имел впоследствии противодействия со стороны, как субъектов Федерации, так и их представителей.

Еще раз отмечу, что в законопроекте не прописан порядок реализации вмешательства федеральной власти. По трем пунктам, которые записаны, фактически прописаны определенные части, но они настолько смешаны, что трудно сразу разобраться. Вы, наверное, читали эти пункты. Меня больше всего третий пункт удивляет: «...если при реализации полномочий, осуществляемых за счет предоставления субвенций из федерального бюджета, органами госвласти субъектов Российской Федерации допускается нецелевое расходование средств, либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона». Но, наверное, статусность этих вопросов не одинакова. И, по-видимому, нарушение Конституции должно открывать этот перечень нарушений, за допущение которых вводится институт федерального вмешательства.

В данном законе, на мой взгляд, все-таки продолжается практика превалирования законодательного оформления политических преобразований, которая наметилась в последние дни, и очень сильно отстают та часть права, которая определяет развитие экономики. Естественно, какие бы мы не принимали здесь законы по разграничению прав, предметов ведения и так далее, ничего положительного не произойдет, пока не изменится наша экономика, основывающаяся все-таки на конъюнктуре мировых рынков сырьевых товаров. Она сильно зависит именно от этой конъюнктуры, а такая оторванность продвижения по пути политических реформ от развития экономики не подтягивает эту важную составляющую всех реформ, что, естественно, кроме как к социальной напряженности вряд ли к чему-нибудь приведет.

Взять тот же вопрос об ответственности власти: в законопроекте кроме

этих трех положений ничего нет. В нашем законодательстве практически нигде не прописана ответственность власти за социально-экономическое положение страны, начиная с Правительства и кончая местным самоуправлением.

И последнее. Государственное территориальное образование, каким является сложносоставной субъект, не входит в ведение двойного и совместных вопросов ведения. И поэтому оно также не подлежит такому регулированию. Мне кажется, что нужно делать все-таки два закона. А лучше их сделать три. Закон о разграничении полномочий между федеральными исполнительными органами и между исполнительными органами субъектов Федерации, с одной стороны. Второй закон (его нужно, по-видимому, принимать одновременно с первым, так как эти вопросы перекрываются) о разграничении полномочий между органами власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления. Ну, и, естественно, вот этот обновленный федеральный закон об основных принципах.

Н.Я.СЕМЕНЕЦ***Заместитель Председателя Саратовской областной Думы***

Уважаемый Виктор Иванович, уважаемые участники парламентских слушаний! Нам представляется, что сегодня очень своевременно проводятся парламентские слушания по данному проекту закона. Меня радует то, что я здесь услышал, потому что по многим позициям идет совпадение, и мы полностью их поддерживаем.

Не хотел бы говорить обо всех тех замечаниях, которые сегодня имеет Саратовская областная Дума на проект данного закона. Я только хотел бы остановиться на одном блоке положений законопроекта, высказать здесь наши замечания.

Мы видим, что данный проект федерального закона четко направлен на умаление полномочий субъектов Российской Федерации. Здесь уже речь шла о том, что в данном проекте обозначены две новые главы. Необходимость нам здесь обосновывалась. Но здесь мы также видим, что эти главы как бы еще больше будут усиливать позиции федерального центра и они никак не на стороне субъектов Российской Федерации.

Или далее. Согласно пункту 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаются в соответствии с ними нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Однако в данном проекте закона предполагается определить полномочия субъектов не только законами, но и нормативными правовыми актами федеральных органов власти, которые могут устанавливать порядок осуществления субъектами полномочий, регламентировать права и обязанности органов государственной власти и должностных лиц субъектов. Практически у субъектов сужается сфера законодательного регулирования даже в вопросах определения административно-территориального устройства субъекта, так как все детально прописывается федеральным законом, а многие вопросы будут попросту решаться и регулироваться федеральными

министерствами. Но ведь мы говорим о том, Конституция нам это провозгласила, что федеральная власть может определять только общие принципы. О каких тогда общих принципах речь идет, если вот такая детализация, регламентация сегодня идет по деятельности субъектов Российской Федерации?

Далее. Мы видим, что в законопроекте ограничиваются полномочия законодательных органов даже и в вопросах самостоятельного определения числа депутатов, работающих в законодательном органе на профессиональной основе. Так проектом закона устанавливается, что это число будет определяться Основным законом, т.е. Конституцией или Уставом субъекта Российской Федерации. Правильно здесь подчеркивалось, что процедурные вопросы по принятию нормативных правовых актов субъектов устанавливаются статьей 7 проекта этого федерального закона. Ну, а это полное вмешательство в ведение субъекта Российской Федерации.

Также мы видим, что в проекте предпринята попытка регулировать почти все вопросы по взаимодействию Российской Федерации с субъектом. Это организационные, бюджетные, налоговые предметы ведения, порядок заключения договоров о разграничении предметов ведения и так далее. Однако гарантии депутатской деятельности (статья 13 проекта закона) и гарантии высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (18 статья проекта), прописаны в отсылочных нормах к другим федеральным законам, в частности еще не принятым и не существующим. Мы видим также, что в проекте содержится внутреннее противоречие. В частности, пунктом «л» статьи 5, хотя до этого он назывался пункт «м», утверждение структуры исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено к полномочиям законодательных органов власти, а пунктом 4 статьи 17 законопроекта определение той же самой структуры отнесено к компетенции высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Я скажу, что и по действующему закону у нас здесь очень много было споров, еще не все у нас в Саратовской области определено. Так, например, определили мы, утвердили

схему управления, хотя тоже было много вопросов, что же должна представлять собой эта схема управления. Но даже на сегодняшний день в определении, как это у нас записано «структуры правительства Саратовской области», нам тоже очень много непонятно, а в этой трактовке вообще не понятно.

Далее, если по действующему федеральному закону мы имели право и могли участвовать в принятии федеральных законов на стадии подготовки, при принятии в первом чтении такое право нам было дано, то теперь оно исключается этим проектом федерального закона. Правда, здесь тоже много вопросов. Вы об этом поднимали речь, Виктор Иванович, это правда, что нам, законодательному органу сложно в 30-дневный срок определить наше отношение к законопроекту через заседание Думы, но другого пути у нас нет, т.к. это орган коллективного руководства. Мы выносим эти вопросы на заседание и часто не укладываемся в эти сроки, но здесь-то это положение вообще отсутствует.

Из вышесказанного следует вывод, что при такой детализации отношений между Федерацией и ее субъектами, а именно в части разграничения полномочий и их передачи, установления порядка заключения договоров, регулирования межбюджетных отношений, определения порядка распоряжения и управления собственностью субъекта Российской Федерации, предпринимается попытка к принятию универсального федерального акта, ограничивающего самостоятельность субъекта в законотворчестве. И, конечно же, наша областная Дума считает, что такой подход антидемократичен. Да, необходимо совершенствовать законодательство в сфере государственного строительства, но провозглашенные в Конституции Российской Федерации принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов, должны, конечно, быть неуклонно соблюдены. Мы за закон, но закон выверенный и закон корректный. Спасибо.

Л.М.ФЕДЧЕНКО***Заместитель Председателя Совета Республики
Парламента Кабардино-Балкарской Республики***

Уважаемый председательствующий, уважаемые участники парламентских слушаний!

Выступающие, по-моему, основные мысли уже повторяют и это говорит о том, что законопроект, который мы сегодня обсуждаем, он имеет несколько спорных моментов, которые отмечают почти все выступающие. Я хочу тоже несколько таких моментов отметить, хотя, может быть, в определенной степени они тоже повторяют мысли предыдущих выступающих.

Прежде всего, опять о вопросе: следует ли объединять в одном законе положения закона «О принципах и порядке разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» и свод положений, действующего федерального закона об общих принципах организации органов власти субъектов. Это, наверное, как присутствующие здесь понимают, совершенно разные вопросы. И, конечно же, разграничение предметов ведения и полномочий и организация законодательных и исполнительных органов государственных власти если где-то и перекликаются, то, тем не менее, все-таки это принципиально разные вопросы. Поэтому мы считаем, что объединять их в одном законе все-таки нецелесообразно. Тем более что то, чем дополняется этот федеральный закон, большей частью как раз относится к разграничению предметов ведения и полномочий между органами государственной власти.

В предложениях, которые тут прозвучали, говорилось о том, что надо изменить название этого законопроекта и назвать его, как говорил, Владимир Николаевич Лысенко, все-таки как закон о принципах и порядке разграничения полномочий. Но тогда организация законодательных и исполнительных органов государственной власти у нас не прозвучит в этом законе. Мне кажется, что изменение названия закона в одну или другую сторону не решит проблему. Мы считаем, что нужно оставлять два этих закона самостоятельными.

Исключены из законопроекта, здесь было и предыдущим выступающим отмечено, положения, требующие направления федеральных законопроектов по предметам совместного ведения для получения поправок в законодательные органы субъектов Российской Федерации. Это действительно была наша единственная возможность как-то влиять на принимаемые федеральные законы. И ссылка комиссии на то, что это не является эффективным и что это затормаживает процесс законотворчества, нам кажется, что это не совсем обосновано и это нарушает конституционный принцип статьи 76 Конституции Российской Федерации о том, что субъекты Российской Федерации должны осуществлять правовое урегулирование вопросов совместного ведения. Необходимость направления федеральных законопроектов по предметам совместного ведения в субъекты Российской Федерации подтверждается так же законотворческой практикой работы последних лет, когда субъекты Российской Федерации не только активно участвовали в принятии федеральных законов по предметам совместного ведения, но и влияли на определение по существу концептуальных основ этих законов. И думаю, что это момент нужно в проекте обсуждаемого закона оставить.

Безусловно, положительным моментом обсуждаемого законопроекта является включение в него положений, определяющих финансовые и экономические основы осуществления субъектами Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения. В частности, я имею в виду ту статью, о которой много уже говорилось. У нас перечень полномочий тоже вызывает сомнения. Возникают также вопросы о том, чем будет обуславливаться реализация этих полномочий. Но в обсуждаемом федеральном законе отсутствует статья, которая бы говорила о полномочиях Российской Федерации по вопросам совместного ведения, и реализация которых возложена на федеральные органы власти. Об этом тоже предыдущий выступающий говорил. Наличие такой статьи о полномочиях федерального центра позволит, на наш взгляд, устранить имеющийся правовой пробел и снимет ряд вопросов, связанных с реализацией тех предметов совместного ведения, которые не

отнесены к реализации субъектами Российской Федерации, с финансовым обеспечением этих вопросов и, в конечном счете, с чрезвычайно актуальной проблемой ответственности за осуществление полномочий, возложенных на субъекты Федерации в рамках предметов совместного ведения.

В то же время считаем, что данный вопрос нельзя рассматривать в отрыве от требований Бюджетного кодекса Российской Федерации о распределении доходов между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в пропорциональном соотношении 50 на 50. Об этом тоже говорилось. Но поскольку только несколько человек от субъектов выступает здесь, я это подчеркиваю, намеренно акцентирую на этом внимание, потому что данное требование, к сожалению, уже не первый год нарушается. Более того, соотношение распределяемых доходов пересматривается не в пользу субъектов Российской Федерации, причем за счет как раз наиболее собираемых источников доходов. Между тем отсутствие необходимых финансовых ресурсов не позволяет субъектам Российской Федерации в должной мере исполнять возлагаемые на них полномочия. А потому необходимо прописать в законопроекте механизм, предлагалось, что это будут поправки к Бюджетному кодексу, но, может быть, и в этом законе следует прописать этот механизм, позволяющий определенным образом коррелировать распределение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами с распределением бюджетных доходов между центром и регионами.

Пропуская то, что уже говорилось неоднократно, я поддерживаю предыдущего выступающего также в том, что не совсем понятны причины исключения статьи о депутатской неприкосновенности со ссылкой на какой-то несуществующий закон. Вне сомнения положительным является то, что в законе приводится статья о гарантиях прав при возникновении ответственности для высшего должностного лица, потому что это действительно было нонсенсом, когда депутат имеет неприкосновенность, а высшее должностное лицо ее не имеет. Поэтому это положительное, но тоже со ссылкой на какой-то федеральный закон. Если уж мы прописываем здесь все вопросы организации

законодательных и исполнительных органов государственной власти, порядок их деятельности, то почему не сохранить в этом законе гарантии их прав при наступлении различных видов ответственности. Мне кажется, что целесообразно оставить в этом законе.

И последнее, на что хотелось бы обратить внимание присутствующих. Это новые нормы об ответственности законодательного органа власти и высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Думаю, многие согласны, что процедура привлечения их к ответственности, заложенная в действующей редакции федерального закона, могла бы быть прописана юридически более четко. Но предлагаемый вариант не учитывает специфики законодательного процесса, который длится месяцами, и может просто технически не уложиться в отводимые три месяца вместо существующих в действующем законе шести месяцев. Кроме того, решение соответствующего суда – это вовсе не окончательная точка в судебной тяжбе, оно может быть обжаловано в вышестоящую судебную инстанцию, которая в три месяца, как правило, не укладывается и так далее, можно это еще обосновывать. Мне кажется, что срок – три месяца совершенно нереален, нужно его оставить в редакции действующего закона. Можно было бы говорить и о других недостатках или слабых сторонах этого закона, но об этом говорилось неоднократно, я в целях экономии времени повторять это не буду. Спасибо за внимание.

А.П.БУРУЛЬКО***Член Комитета Государственной Думы
по делам национальностей***

Уважаемые участники слушаний, в пример Владимиру Вольфовичу я тоже постараюсь внести новшество, но, не в пример ему, я это сделаю конкретнее и покороче.

Я член Комитета Государственной Думы по делам национальностей, и на своем заседании мы рассматривали как раз обсуждаемый вопрос. На наш взгляд, совершенствование законодательного обеспечения принципов и порядка разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации должно исходить из двух системных критериев.

Первое. Следует учесть, что Конституция Российской Федерации по критерию выделения вопросов местного значения выделила в качестве самостоятельной сферы общественных отношений, относящуюся к публичной власти, но власти, осуществляемой не государством, а самим обществом, той ее частью, которая называется общиной. При этом органы, создаваемые общественной публичной властью, в соответствии со статьей 12 Конституции не входят в систему органов государственной власти. Данное обстоятельство выступает методологическим принципом разграничения полномочий внутри публичной государственной власти. Иными словами, прежде чем определить разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, необходимо выделить из общего объема полномочий полномочия общины, затем уже оставшийся объем полномочий разграничить между Российской Федерацией и ее субъектами.

Второе. Собственно разграничение государственных полномочий следует осуществить, исходя из принципа субсидиарности, оставляя на нижнем уровне государственной власти наиболее приближенные к населению полномочия, решаемые им наилучшим образом. Территориальный орган организации такой

системы власти в различных субъектах будет различным из-за различных возможностей, условий исторических, уклада жизни и так далее.

Рассматриваемая нами концепция проекта федерального закона о внесении изменений и дополнений в федеральный закон об общих принципах законодательной и исполнительной органов государственной власти субъектов Российской Федерации не отвечает этим принципам. И в этой связи он нуждается в доработке перед его внесением в Государственную Думу. Спасибо.

Ю.Н.ЖИВЛЮК

Председатель Федерального экспертного Совета

Уважаемые председательствующие, уважаемые коллеги!

Мы обсуждаем с вами один из важнейших, на мой взгляд, вопросов – создание эффективной работоспособной модели федерализма российского государства. Модель федерализма, которая должна обеспечить достойную жизнь граждан, должна обеспечить использование тех потенциалов в России, которые достаточно сохранились, ресурсных, интеллектуальных, нравственных, промышленных, технологических. К сожалению, у нас времени было не очень много на анализ, но группа экспертов считает, что в настоящее время, назрело время, насущная необходимость разработки новой модели федерализма, учитывающей политические, экономические реалии сегодняшнего дня.

Большое количество поправок к предложенному законопроекту говорит о том, что законопроект, очевидно, не совершенен и нуждается в уточнениях. Мы считаем, что переносить на российскую почву с российскими традициями, с российской историей, с российским менталитетом в чистом виде европейские, американские схемы федерализма очень сложно, и очень сложно будет внедрять эту модель федерализма. Тем более, что некоторые шероховатости и противоречия с Конституцией этого закона говорят о том, что либо надо закон уточнить, либо надо уточнить Конституцию. Действительно, а почему бы не

уточнить Конституцию, если это уточнение нужно народу и государству.

Сама Конституция устанавливает порядок внесения поправок и дополнений в Конституцию. Поэтому мы не видим здесь особых проблем сделать то, что нужно в интересах государства. Я – бывший директор, эксперты у нас – директора и ректоры институтов не совсем понимают, например, вот такой вопрос. Ректоры института, директора предприятий фактически становятся ректорами и директорами за 3-4 года. Они проходят курс подготовки, как раньше говорили, школу молодого бойца. Президент, будучи избранным на 4 года, по существу за 3-4 года только внедряется в тему, в проблему, обучается руководству и тут же он должен переизбираться. С нашей точки зрения, срок полномочий Президента в условиях становления федерализма, в условиях становления экономики надо развить и продолжить до 7-8 лет, как минимум, для того, чтобы сделать эффективным внедрение тех изменений, которые будут создавать Государственная Дума, Совет Федерации.

Следующий вопрос очень важный в разграничении полномочий, очень актуальный, который не учитывается в предложенном законопроекте – это особая точка зрения, связанная с возможностью в ближайшие годы крупных техногенных катастроф. В законе это не предусмотрено, в нем говорится лишь о чрезвычайных происшествиях, а на самом деле, наверно, вы все знаете, что проблема восстановления основных фондов: энергетики, машиностроения, авиации, атомных станций, почти всех – очень серьезная проблема. Если мы за 3-4 года не сможем направить средства на восстановление основных фондов на базе новых технологий, значит в период перевооружения мы попадем в очень неудобное положение, и для этого нужны законы. Нужно четкое определение, в первую очередь, прав федеральной власти и власти субъектов Федерации.

Следующее, о чем я бы хотел сказать. На наш взгляд, взгляд экспертов, законотворчество надо подчинить цели создания, восстановления, воссоздания промышленности на базе новейших технологий. У нас в России для этого, заверяю вас, как председатель федерального совета, есть абсолютно все, есть свои новые технологии, доведенные до промышленных решений, до образцов,

до конструкторской и технологической документации. Есть заводы, которые готовы взять эти технологии. Дело за малым: надо найти средства и инвестиции. Средства и инвестиции, привлекаемые с Запада, не всегда удобны. И, очевидно, внутри страны нам нужны рублевые инвестиции. Наверное, надо разработать законопроект о создании базы или правил, порядка инвестирования российских рублей со стороны банков, промышленности под те активы, которыми располагают в настоящее время наше государство, предприятия и регионы. Заверяю вас, что по нашим расчетам активов этих немерено, только то, что мы знаем в настоящее время, в 7 – 8 раз превышает доход на душу населения России. Страна мы богатая.

Возникает вопрос, как все-таки это сделать? Нам представляется, что надо делать нормальную социально-экономическую программу для России и для регионов в рамках этой программы, причем сделать ее по-настоящему целевой, чтобы она не только на бумаге была целевой. Там должен содержаться ресурсный блок, блок управления и контур контроля исполнения федеральной программы. Практически во всех федеральных программах, которые я читал, и это программы очень важные – «Здоровье нации», «Дети России», технологические программы, отсутствует полностью целевой подход. А это делает невозможным и исключает механизм внедрения этих программ в промышленность и социальную жизнь России.

В заключение я хочу сказать одно, что мы до сих пор богатейшая страна, что коллективы, которые владеют новыми идеями, технологиями, знаниями, еще работоспособны. И если в течение ближайших трех-пяти лет мы примем меры, и меры, в первую очередь, законодательные, потому что законодательство, на мой взгляд, надо привязывать к тем программам социального и экономического развития в целом на ближайшие 10 - 15 лет, которые мы хотим выполнить, то мы с вами можем создать богатейшую страну, богатый народ. И все это зависит от нас с вами. Спасибо за внимание.

Л.Н.ВАСИЛЬЕВ***Президент Международной ассоциации развития
свободных экономических зон***

Уважаемые коллеги!

Выступать последним, в общем-то, даже выгодно где-то, можно много сократить, не повторяясь. И хочу сказать, эмоциональных выступлений здесь было много. Главное, мой вывод чисто субъективный, что мы до сих пор не научились и не можем научить Правительство хотя бы двум элементарным вещам: управлять имуществом и добиться от Грефа программы, как он будет хотя бы ежегодно увеличивать в два-три раза бюджет. О чем тогда говорить? Но это тоже эмоции, надо быть прагматиком.

Поэтому я по теме. Поддерживая инициативу и по укреплению системы государственной вертикали, и по повышению ответственности властных структур в центре и на местах, считаю, что в преамбуле, в главе 4 закона «Экономические основы деятельности органов власти» должны быть согласно статье 7 Конституции указаны объединительные цели государственной политики стратегического развития экономики страны, а не собственность и имущество, которые являются предметом разграничения полномочий и средством достижения этих главных целей основного закона. Разграничение функций и полномочий органов власти должно происходить с учетом места и роли этих органов в стратегии экономического развития страны.

Я разделяю здесь уже высказанное многими мнение о подходе к механизму передачи власти в центр. И в ответ на обращение Дмитрия Николаевича Козака я думаю, что этот момент имеет два аспекта, моральный, в первую очередь, и экономический, как здесь правильно, по-моему, Александр Иванович сказал. Поэтому, я бы в порядке идеи, пока без углубления, предложил бы этот момент, конечно, не выбрасывать из закона, но разделить его на два этапа.

На первом этапе можно именно на базе распоряжения, допустим, Президента, поручить округу оказать содействие и поддержку определенному

субъекту Федерации, установив определенный контроль расходования финансовых средств. Это может дать позитивный результат, потому что в данном случае округ и берет определенную финансовую ответственность, выступает уже гарантом. Если же процесс развивается не по позитивному сценарию, уже можно ввести в закон второй этап: о банкротстве и об имидже. Тогда уже будет и легче решать эти проблемы.

Кроме того, хочу затронуть проблему развития региональной интеграции. Нам представляется, что любое законодательство сегодня должно учитывать мировые тенденции глобализации, порождающие процессы нового регионализма, формирование новых, межрегиональных рынков и создание в их рамках российских хозяйствующих субъектов. По моему мнению, целесообразно привлечь к этому процессу федеральные округа, отражающие и региональные особенности, и специфические интересы определенных субъектов Федерации. Обходить в законе эту действующую сегодня важнейшую и перспективную административную структуру и не замечать противоречий, возникающих в ее отношениях с регионами, неконструктивно. Полагаю, что федеральные округа смогли бы не только сократить штаты территориальных органов федеральных структур, но и разработать и реализовать стратегию экономического развития территорий в границах своего округа и сформировать с приграничными государствами современные региональные рынки. В этом плане при желании, конечно, было бы целесообразно в этом законе определить и некоторые имущественные возможности федеральных округов в части управления федеральным имуществом. В первую очередь тут имеются в виду и военные городки, и так далее. Мы также проработали подходы и методологию формирования инфраструктуры межрегиональных рынков на Северном Кавказе и на Северо-Западе страны. И готовы совместно с администрациями этих федеральных округов подготовить соответствующие программы и предложения по управлению интеграционным процессом. Конечно, для реализации такой программы требуется придать соответствующий статус федеральным округам и наделить их адекватными полномочиями.

Наконец, хочу отметить, что нам пора выходить и на мировой уровень управления, основой которой сегодня является информатизация. Поэтому для построения глобальной, интеграционной, информационной сети и создания поисково-справочной системы требуется не только комплекс мер административно-организационного и нормативно-правового характера, направленных на оптимизацию принимаемых решений, но и конкретные стратегические цели, механизмы реализации законов. Это имеет прямое отношение к обсуждаемому проекту. К сожалению, большинство законов принимается локально, изолированно. Вместе с тем, без образующего каркаса, в основе которого должна лежать национальная стратегия развития, невозможно создать эффективную систему управления экономическим и социальным развитием общества.

Убежден, что стратегией экономического развития является экономическая основа данного закона. Она является объединительным фактором, связывающим Россию и учитывающим интересы и приоритет развития регионов. Только реальные, осязаемые перспективы могут консолидировать общество и пробудить надежду в сердцах людей. В этом мы видим и главную цель обсуждаемого закона.

В заключение хочу поддержать предложение Александра Ивановича о придании комиссии Козака постоянного статуса с пожеланием сделать ее еще и трехсторонней. Благодарю за внимание.

М.В.СТОЛЯРОВ***Первый заместитель полномочного представителя Республики Татарстан при Президенте Российской Федерации***

Добрый вечер! Спасибо, уважаемый господин председатель, за предоставленное слово.

Обсуждать закон об организации органов власти в субъектах без Татарстана, это все равно, что свадьба без невесты. Но не буду терять время, действительно, и сразу перейду к главному. Хотел бы, в основном, согласиться с оценкой закона, высказанной Комитетом Госдумы по делам Федерации и региональной политике. Владимир Николаевич Лысенко здесь выступал. Уважаемыми членами комитета дана профессиональная и, на мой взгляд, вполне справедливая, адекватная оценка проекта закона, как в отношении юридической техники объединения двух законов, так и его политического содержания.

Попытаюсь буквально еще несколько штрихов дать. Названный проект, как и действующий федеральный закон об общих принципах организации органов власти субъектов Федерации чрезмерно вторгается в предметы ведения и полномочия субъектов. Содержание закона практически не соответствует своему названию. Точнее, закон соответствует тенденции укрепления вертикали власти и торжеству диктатуры закона, но все далее уводит нас от заложенных Конституцией принципов федеративного развития. Закон слишком сильно вторгается в правовое поле субъектов Федерации, и это, к сожалению, в нашей законотворческой практике становится нормой. Достаточно привести вчерашний пример, когда в Совете Федерации рассматривался закон о языках. Мы все были свидетелями аналогичного вмешательства федерального центра в, казалось бы, непререкаемое право народов определять самостоятельно графику национальных языков. Даже в советские времена это не проходило. Каждый народ сам выбирал свои формы выражения национального языка. Но вчера меньшинство услышано не было. И я боюсь, и этот закон будет также влиять, так сказать, на подавление мнения меньшинства. Совершенно не убедительны были комментарии некоторых сенаторов, прозвучавшие в ходе обсуждения и после утверждения

закона о языках. Без тени улыбки на лице один из членов Совета Федерации говорил, что, якобы, в Совете Федерации документы из республик на национальных языках будет читать легче, если они будут на кириллице, а вот английские буквы или китайские иероглифы совсем нас запутают. Или еще один перл, почти цитата: федеральный закон не запрещает использование любой графики, но регулируется это федеральным законом. Это уже из серии «Нарочно не придумаешь». Как будто в Совет Федерации потоком идут документы на национальных языках, а переводчики совсем запутались в кириллице, латинице и китайских иероглифах. Второй комментарий просто звучит в стиле: «казнить нельзя помиловать». Попробуй, разберись, что имел в виду сенатор.

Итак, я снова подхожу ближе к теме, к нашему сегодняшнему закону. Именно закон об общих принципах организации органов власти субъектов первично, через сужение полномочий и, может быть, даже и через перечень полномочий субъектов дает право вмешиваться в дела субъектов и в правотворчество субъектов в нарушение российской Конституции. Поэтому закон о языках, я привел как пример, – это уже следствие общей направленности в действиях федеральной власти. Расширение федеральным законом полномочий, предусмотренных 71, 72 статьями Конституции, нарушает фактически, собственно Конституцию, и делает рассматриваемые законы ей несоответствующими. И Александр Иванович Казаков совершенно прав, когда сказал: «Пока у нас есть эта Конституция, субъекты вправе защищать свои интересы», и, наверное, так должно быть. Когда поменяется Конституция, будем, так сказать, к проблеме подходить по-другому.

Порядок отнесения предметов совместного ведения и полномочий к вопросам федерального значения также плохо обоснован. Это может привести и ведет к законодательной неразберихе, сковыванию правотворческой деятельности субъектов, и в конечном итоге, к потере управляемости социально-экономическими процессами в стране. Не может не вызывать вопросов и закрытый перечень, о чем я уже сказал.

Проект как бы дает новую формулировку использованию договорной

практики. Это последняя тема, которую я затрону, и буду заканчивать. Но по договорной практике хотелось бы все же сказать. Хотя Конституция вполне четко формулирует возможность разграничения полномочий Федеративным и иными договорами, в нашей стране, к сожалению, продолжается кампания унификации, теряется при этом поле этничности и другое многообразие регионов. Асимметрия является в России объективной. Почему же надо постоянно твердить о равенстве субъектов, хотя это тоже конституционная норма, и не признавать реально существующего многообразия – статуса регионов, географического положения, объективного экономического неравенства депрессивных и самодостаточных регионов, этнических особенностей республик и автономных округов.

Давайте согласимся (я не буду говорить о Татарстане), что Санкт-Петербург надо спасать и надо объявлять общенациональную программу возрождения нашей российской культурной столицы. Значит, нужен особый двусторонний договор и соглашения Санкт-Петербурга с федеральным центром. Кто-то скажет, что закон лучше, чем договор или соглашение, но по логике закон должен в равной степени касаться всех, а договор подписывается исключительно с Санкт-Петербургом. Действительно спасать сегодня нужно многих. Это, кстати, многие также говорят. Но россиянин должен сердцем чувствовать, что Санкт-Петербург это не только общенациональное, но и общемировое достояние. Это – исключительный приоритет и через договоры такие же исключительные приоритеты должны даваться.

Калининград также заслуживает федерального внимания и исключительных полномочий для региональных властей. Не буду объяснять, почему есть специальный уполномоченный по Калининграду и почему нужно решать приграничные вопросы с Калининградом, а не с Курской областью. Не в обиду Курской области сказано. Потому что это особый регион, где нужны особые условия.

Или, допустим, то же самое в другом ракурсе касается Хабаровского края, где Китай через миграцию отвоевывает у нас территорию. Конечно,

руководителям субъекта необходимы особые, отличные от других права и именно в данном вопросе. Я не буду говорить о Чечне, совершенно очевидно, что без особого договора с Чечней нам не решить проблем чеченского терроризма или гражданской войны, которая де-факто там идет. Нужны ли еще аргументы в пользу реальной асимметрии федеративного государства и в пользу особых, дающих приоритеты, договоров, но обязательно утверждаемых на Совете Федерации путем общего согласия и общего консенсуса? Точно также о республиках, государствах, которые отличаются от областей, и надо также в отдельных случаях понимать ситуацию и отличать депрессивный регион от самодостаточного региона. Только так мы можем заинтересовать самодостаточные, не употребляю сейчас это слово, регионы-доноры. Хорошо, чтобы были все одинаковые, самодостаточные регионы, чтобы у них был интерес и стимул к саморазвитию. А сделать всех нищими или равными в нищете, по-моему, это не лучшее решение проблемы.

Я хочу еще сказать об огромной ее ценности сегодняшней дискуссии. Я думаю, что присутствующие депутаты, присутствующие члены Совета Федерации сумеют консолидировать высказанные здесь мнения и учесть все мнения, в том числе субъектов Федерации. На Государственном Совете Российской Федерации целый том подобран мнений субъектов. Надо все это правильно осмыслить. Создать специальную комиссию или сделать комиссию Дмитрия Николаевича Козака на постоянной основе, объединить все усилия и не спешить. Мы уже много раз спешили и столько наломали дров, что потом 10 лет не могли разгрести. Надо учитывать специфику переходного периода. Если мы не будем учитывать специфику переходного периода, а на завтрашнее утро давать очередной закон, мы снова войдем в тупик. Я желаю всем в нашей общей работе больших успехов. Еще раз, всем большое спасибо.

ИТОГОВЫЙ ДОКУМЕНТ
парламентских слушаний «Совершенствование принципов и порядка
разграничения предметов ведения и полномочий между органами
государственной власти Российской Федерации органами государственной
власти субъектов Российской Федерации: перспективы законодательного
обеспечения»

Москва, 28 ноября 2002 года

В парламентских слушаниях приняли участие Председатель Совета Федерации С.М.Миронов, Председатель Государственной Думы Г.Н.Селезнёв, члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы, представители Правительства Российской Федерации и Администрации Президента Российской Федерации, руководители органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Участники слушаний подчеркнули, что работа по укреплению российской государственности, инициированная Президентом Российской Федерации В.В.Путиным, вышла на этап, когда ключевое значение приобрело совершенствование федеративных отношений. Особенно важный и неотложный характер имеет совершенствование принципов и порядка разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам совместного ведения. Выступавшие отмечали, что несовершенство действующих федеральных законов, других нормативных правовых актов, регулирующих эту сферу, в очень большой степени обусловлено нечёткостью, декларативностью, подчас противоречивостью соответствующих положений Конституции Российской Федерации. Всё это, по мнению участников слушаний, требует углублённой, систематической работы по корректировке и развитию всего комплекса нормативных правовых актов, регулирующих принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями государственной власти.

Именно с этих позиций рассмотрели участники слушаний проект

федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», разработанный Комиссией при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления (далее – Комиссия). Выступавшие отметили большую работу Комиссии, направленную на формирование механизмов, которые должны сделать конкретными, ясными, применимыми на практике принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти её субъектов, в первую очередь – по вопросам, отнесённым Конституцией Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем в ходе обсуждения доминировала точка зрения, что законопроект не решает в полной мере задачу совершенствования правовых основ федеративных отношений. Ряд норм вызывает сомнение в плане их соответствия Конституции Российской Федерации, федеральным законам, адекватности экономическим и финансовым возможностям значительной части регионов. Некоторые его положения представляются сформулированными недостаточно чётко.

Особенно большая дискуссия развернулась вокруг положений законопроекта, устанавливающих полномочия субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемые ими за счёт доходов собственных бюджетов, порядок разграничения предметов ведения между органами государственной власти краев, областей и органами государственной власти автономных округов, а также вокруг положений, устанавливающих иерархию нормативных правовых актов по вопросам совместного ведения, о лишении законодательного (представительного) органа власти субъекта

Федерации права утверждать расходы на осуществление своей деятельности. Указывалась спорность предложенных в законопроекте оснований и процедур введения временной финансовой администрации, недостаточная проработанность механизмов, призванных обеспечить полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации финансовыми и иными ресурсами.

Участники парламентских слушаний полагают:

1. Законопроект «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» представляет собой шаг вперед в совершенствовании нормативной правовой базы, регулирующей федеративные отношения. Работа над ним должна быть продолжена с учётом замечаний и предложений, высказанных в ходе парламентских слушаний.

2. Предложить Комиссии рассмотреть целесообразность подготовки на его основе нескольких самостоятельных законопроектов для внесения и принятия их в едином пакете, в увязке с Бюджетным и Налоговым кодексами.

3. Законопроект не преодолевает ряда коллизий и иных трудностей правового регулирования федеративных отношений, источником которых является недостаточная проработанность соответствующих положений Конституции Российской Федерации. Это подтверждает актуальность внесения изменений и дополнений в Основной закон России. Хотя реформа Конституции РФ не носит неотложного характера, её подготовку следует начинать заблаговременно.

4. Просить Президента Российской Федерации придать Комиссии статус постоянно действующей с тем, чтобы сосредоточить её усилия на подготовке предложений по развитию конституционных основ федеративного устройства.

5. Направить настоящий Итоговый документ Президенту Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, в комитеты Государственной Думы и Совета Федерации, органам государственной власти субъектов РФ.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Вносится Президентом
Российской Федерации

Проект

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

Статья 1. Внести в Федеральный закон от 6 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, №42, ст. 5005; 2000, № 31, ст. 3205; 2001, № 7, ст. 608; 2002, № 19, ст. 1792; 2002, № 30, ст. 3024) следующие изменения и дополнения:

1. Абзац второй преамбулы изложить в следующей редакции:

«Образование, формирование, деятельность законодательных (представительных) и исполнительных органов, государственной власти субъектов Российской Федерации, их полномочия, ответственность, порядок взаимодействия между ними и с органами государственной власти Российской Федерации регулируются Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ними федеральными законами, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Настоящий Федеральный закон имеет прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации.»

2. В статье 1:

подпункт «в» пункта 5 изложить в следующей редакции:

«верховенство Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов на всей территории Российской Федерации (далее - для целей настоящего Федерального закона, если иное не оговорено отдельно, федеральный конституционный закон и федеральный закон именуется - федеральный закон);»;

пункт 4 после слов «Конституцией Российской Федерации» дополнить словами «настоящим Федеральным законом, другими»;

пункт 5 после первого предложения дополнить предложением следующего содержания:

«Общие принципы и порядок разграничения полномочий договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее - договоры о разграничении полномочий) и федеральными законами устанавливаются настоящим Федеральным законом.»;

в пункте 6 слова «и федеральным законам» заменить словами «, настоящему Федеральному закону и другим федеральным законам».

3. В статье 2:

абзац второй после слов «лица субъекта Российской Федерации» дополнить словами «, иные государственные должности субъекта Российской Федерации»;

дополнить статью абзацами третьим и четвертым следующего содержания:

«Суды субъектов Российской Федерации создаются в случаях, предусмотренных федеральным конституционным законом, устанавливающим судебную систему Российской Федерации, и осуществляют полномочия, определенные федеральными законами, принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации.

Общие принципы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации не могут быть изменены иначе как путем изменения настоящего Федерального закона.»

4. Статью 3 изложить в следующей редакции:

«Статья 3. Обеспечение верховенства Конституции Российской Федерации и федерального законодательства

1. Федеральные законы, иные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, договоры о разграничении полномочий, конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, соглашения о передаче осуществления части полномочий между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее - соглашения) не могут передавать, исключать или иным образом перераспределять установленные Конституцией Российской Федерации предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (далее – предметы совместного ведения), предметы ведения субъектов Российской Федерации. В случае противоречия положений указанных актов Конституции Российской Федерации действуют положения Конституции Российской Федерации.

2. Положения конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации не могут противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным законам, а также принятым на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов иным

нормативным правовым актам федеральных органов государственной власти по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения.

В случае противоречия положений конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации, федеральным законам, иным нормативным правовым актам федеральных органов государственной власти применяются Конституция Российской Федерации, федеральные законы, иные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти.

Противоречие федеральных законов и иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти Конституции Российской Федерации, а так же противоречие нормативных правовых актов актам большей юридической силы могут быть установлены только компетентным федеральным судом. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации не вправе принимать законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, противоречащие положениям действующих федеральных законов и иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти за исключением случаев, когда компетентным федеральным судом указанные нормативные правовые акты или их отдельные положения признаны противоречащими Конституции Российской Федерации либо актам большей юридической силы.

3. Вне пределов ведения Российской Федерации, полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения субъекты Российской Федерации осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

В случае противоречия между федеральным законом, иным нормативным правовым актом федерального органа государственной власти и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным по предметам ведения субъекта Российской Федерации, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации.

4. Субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов и иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, а также в случае, если указанные федеральные законы, нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти или их отдельные положения признаны в судебном порядке противоречащими Конституции Российской Федерации или актам большей юридической силы.

После принятия соответствующего федерального закона или иного нормативного правового акта федерального органа государственной власти законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с федеральным законом или иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти в течение двух месяцев. До приведения законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти применяются федеральные законы или иные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти.

5. За нарушение требований настоящего Федерального закона, других федеральных законов, иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти органы государственной власти субъектов Российской Федерации, должностные лица субъектов Российской Федерации несут ответственность в соответствии с настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами.»

5. Статью 3.1 исключить.

6. В статье 4:

в пункте 6 слова «законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно» заменить словами «конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации»;

пункт 9 изложить в следующей редакции:

«9. Расходы на обеспечение деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации предусматриваются обособленно от других расходов в соответствии с классификациями расходов бюджетов в Российской Федерации.

Управление и (или) распоряжение законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации или отдельными депутатами (группами депутатов) в какой бы то ни было форме средствами бюджета субъекта Российской Федерации в процессе исполнения бюджета субъекта Российской Федерации не допускается, за исключением средств, предусмотренных на обеспечение деятельности законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации и депутатов.»;

в пункте 11 слова «его регламентом или иным актом, принятым данным органом и устанавливающим порядок его деятельности» заменить словами «конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации».

7. В статье 5:

в пункте 2:

подпункт «б» исключить;

подпункты «в», «г», «д», «е», «ж», «з», «и», «к», «л», «м», «н» считать соответственно подпунктами «б»), «в»), «г»), «д»), «е»), «ж»), «з»), «и»), «к»), «л»), «м»);

подпункт «б») изложить в следующей редакции:

«в пределах полномочий, установленных федеральным законом, устанавливается порядок проведения выборов в органы местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации»;

подпункт «л») изложить в следующей редакции:

«утверждается структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, если это предусмотрено конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.»;

в пункте 3:

в абзаце втором слова «определяется порядок» заменить словами «принимается регламент и решаются вопросы внутреннего распорядка»;

в абзаце третьем:

после слов «федеральными законами» дополнить словами «и принятыми в соответствии с ними»,

после слов «конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации» дополнить словами «оформляется назначение члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и дается согласие на назначение члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации»;»;

дополнить новым абзацем девятым следующего содержания:

«одобряется проект договора о разграничении полномочий»;»;

абзац девятый считать абзацем десятым;

абзацы второй, третий, четвертый, пятый, шестой, седьмой, восьмой, девятый, десятый считать соответственно подпунктами «а», «б», «в», «г», «д», «е», «ж», «з», «и»;

подпункт «б» пункта 4 изложить в следующей редакции:

«осуществляет иные полномочия, установленные Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъекта Российской Федерации.»;

пункт 5 изложить в следующей редакции:

«5. Если конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации предусмотрен двухпалатный законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, законы субъекта Российской Федерации принимаются палатой, сформированной в соответствии с требованиями пункта 4 статьи 4 настоящего Федерального закона. Иные полномочия каждой из палат осуществляются в соответствии с настоящим Федеральным законом и принятыми в соответствии с ним конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.».

8. Статью 7 дополнить пунктом 5 следующего содержания:

«5. В случае, если в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации требуется одобрение принятого закона субъекта Российской Федерации другой палатой, закон субъекта Российской Федерации считается одобренным, если за него проголосовало более половины от установленного числа членов этой палаты.

В случае отклонения принятого закона палатой, к полномочиям которой относится одобрение законов субъекта Российской Федерации, отклоненный закон субъекта Российской Федерации считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов принявшей закон палаты.».

9. В статье 8:

в пункте 2:

после слова «обнародовать» дополнить словами «конституцию (устав), поправки к ней (к нему),»;

после первого предложения дополнить предложением следующего содержания:

«В случае отклонения закона субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации), отклоненный нормативный правовой акт возвращается в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений.»;

в пункте 5:

в первом предложении после слов «Конституция (устав)» дополнить словами «, поправки к ней (к нему)».

10. В статье 9:

В пункте 5 слова «шесть месяцев» заменить словами «три месяца».

11. Пункт 1 статьи 12 после слов «депутатом Государственной Думы» дополнить словами «, членом Совета Федерации».

12. В статье 13:

название статьи изложить в следующей редакции:

«Статья 13. Гарантии депутатской деятельности»;

пункт 1 изложить в следующей редакции:

«1. Гарантии прав депутатов при привлечении к уголовной, административной ответственности, задержании, аресте, обыске, допросе, совершении иных уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий, а также оперативно-розыскных мероприятий в отношении депутата, занимаемого им жилого и служебного помещения, его багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых им средств связи, а также принадлежащих ему документов, устанавливаются федеральными законами.»;

пункты 2-4 исключить;

пункт 5 считать пунктом 2.

13. Статью 14 исключить.

14. Статью 17 дополнить пунктом 4 следующего содержания:

«4. Структура (перечень) органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом (руководителем высшего

органа исполнительной власти) субъекта Российской Федерации, если иное не установлено конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.».

15. В статье 18:

в пункте 2 слова «шесть месяцев» заменить словами «три месяца»;

в пункте 4 слова «законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, депутатом представительного органа местного самоуправления» заменить словами «Государственной Думы, членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, судьей, замещать иные государственные должности, государственные должности федеральной государственной службы, иные государственные должности субъекта Российской Федерации или государственные должности государственной службы субъекта Российской Федерации, а также выборные муниципальные должности и муниципальные должности муниципальной службы»;

в подпункте «е» пункта 7 после слов «федеральными законами» дополнить словами «и принятыми в соответствии с ними»;

дополнить статью пунктом 9 следующего содержания:

«9. Гарантии прав высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) при привлечении к уголовной, административной ответственности, задержании, аресте, обыске, допросе, совершении иных уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий, а также оперативно-розыскных мероприятий в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), занимаемого им жилого и служебного помещения, его багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых им средств связи, а также принадлежащих ему документов, устанавливаются федеральными законами.».

16. В статье 19:

в подпункте «к» пункта 1 слова «законодательством субъекта Российской Федерации.» заменить словами «конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации»;

дополнить статью новым пунктом 8 следующего содержания:

«8. В законе субъекта Российской Федерации, регулирующем отзыв высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), должны устанавливаться основания и процедура отзыва. Основанием для отзыва может служить только конкретное правонарушение, факт совершения которого этим лицом установлен в судебном порядке. Процедура отзыва должна обеспечивать отзываемому лицу возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств,

выдвигаемых в качестве основания для отзыва. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) считается отозванным, если за отзыв проголосовала не менее чем половина всех зарегистрированных в субъекте Российской Федерации избирателей.»;

пункты 8-10 считать соответственно пунктами 9-11;

абзац 2 пункта 9 изложить в следующей редакции:

«В случае прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также должностных лиц, которые в соответствии с конституцией (уставом), законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации временно исполняют обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), Президент Российской Федерации назначает временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на период до вступления в должность вновь избранного высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)»;

в пункте 11 слова «шесть месяцев» заменить словами «три месяца».

17. В пункте 2 статьи 21:

подпункт «ж» исключить;

подпункт «з» считать подпунктом «ж».

18. Дополнить федеральный закон главами IV-I и IV-II следующего содержания:

**«Глава IV-I. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ
ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И
ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Статья 26-1. Определение полномочий органов государственной власти субъектов
Российской Федерации**

1. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации определяются конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

2. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принятыми на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации и федеральных законов иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти, договорами о разграничении полномочий и соглашениями.

3. Полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации определяются федеральными законами, принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти, а также соглашениями.

4. Федеральные законы, иные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, договоры о разграничении полномочий и соглашения, определяющие полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, должны содержать права, обязанности и ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации, указание на способ и (или) источник финансирования соответствующих полномочий и не могут одновременно возлагать аналогичные по содержанию полномочия на федеральные органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также должны соответствовать другим требованиям, установленным настоящим Федеральным законом.

Статья 26-2. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации

Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и осуществляются ими самостоятельно за счет собственных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

Статья 26-3. Принципы определения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

1. Определенные федеральными законами, иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти, договорами о разграничении полномочий и соглашениями полномочия субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения осуществляются органами государственной власти субъектов Российской Федерации за счет собственных доходов бюджета субъекта Российской Федерации и (или) за счет субвенций из федерального бюджета.

2. За счет собственных доходов бюджета субъекта Российской Федерации осуществляются полномочия, установленные статьей 26-4 настоящего Федерального закона. Указанные полномочия могут в порядке и в случаях, установленных федеральными законами, дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета и федеральных государственных внебюджетных фондов.

3. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, не предусмотренные статьей 26-4 настоящего Федерального закона и установленные иными федеральными законами и нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти, осуществляются за счет субвенций из федерального бюджета.

Указанные федеральные законы и иные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти могут устанавливать порядок осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации соответствующих полномочий, регламентировать права и обязанности органов государственной власти и должностных лиц субъектов Российской Федерации, их ответственность и в обязательном порядке должны содержать способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций из федерального бюджета, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление соответствующих полномочий.

Федеральные законы и иные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, предусматривающие предоставление субвенций бюджетам субъектам Российской Федерации на осуществление указанных в настоящем пункте полномочий, вводятся в действие ежегодно на очередной финансовый год федеральным законом о федеральном бюджете при условии, если федеральным законом о федеральном бюджете предусмотрено предоставление бюджетам субъектов Российской Федерации указанных субвенций.

4. При осуществлении исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий за счет субвенций из федерального бюджета, федеральные органы исполнительной власти, в соответствии с их компетенцией, вправе издавать обязательные для исполнения правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением.

5. Федеральными законами и иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти предоставление субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации может не предусматриваться в случаях, если установленные указанными актами полномочия не предусматривают необходимость создания новых органов государственной власти субъектов Российской Федерации, бюджетных учреждений, дополнительных бюджетных инвестиций, платежей из бюджета гражданам и юридическим лицам, существенного увеличения штатной численности государственных служащих субъектов Российской Федерации и работников государственных учреждений субъектов Российской Федерации.

6. В целях обеспечения требований настоящей статьи при принятии федеральных законов принятые Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации федеральные законы по предметам совместного ведения не позднее чем в пятидневный срок после их принятия в первом чтении направляются законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации и в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Указанные законопроекты не могут быть рассмотрены во втором чтении ранее чем через сорок пять дней после их принятия в первом чтении и подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, предусмотренном статьей 105 Конституции Российской Федерации.

Законодательные инициативы, внесенные в установленном порядке субъектами Российской Федерации по предметам совместного ведения, должны быть рассмотрены не позднее, чем в двухмесячный срок со дня их внесения.

Статья 26-4. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемые за счет собственных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

1. К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемым ими самостоятельно за счет собственных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, относится решение вопросов:

1) материально-технического и финансового обеспечения деятельности органов государственной власти и государственных учреждений субъекта Российской Федерации, в том числе денежного содержания государственных служащих и работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации;

2) организационного и материально-технического обеспечения выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, референдума субъекта Российской Федерации;

3) формирования и содержания собственного архивного фонда субъектов Российской Федерации;

4) управления имуществом, находящимся в собственности субъекта Российской Федерации (в том числе участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых);

5) формирования и использования резервных фондов субъекта Российской Федерации на финансирование непредвиденных расходов;

6) предупреждения и ликвидации последствий территориальных и региональных чрезвычайных ситуаций;

7) передачи объектов собственности субъектов Российской Федерации в муниципальную собственность;

8) организации и осуществления программ и проектов в области охраны окружающей среды;

9) образования и обеспечения охраны государственных природных заказников, охраны памятников природы;

10) поддержки сельскохозяйственного производства;

11) учета и планирования использования земель сельскохозяйственного назначения;

12) строительства и содержания автомобильных дорог регионального значения;

13) организации транспортного обслуживания населения пригородным железнодорожным, а также автобусным и речным транспортом регионального и межрегионального значения;

14) организации авиационного сообщения внутри субъекта Российской Федерации;

15) предоставления субвенций бюджетам муниципальных образований на обеспечение учебного процесса в соответствии с установленными федеральными законами минимальными общенациональными стандартами качества образования, в том числе на выплату заработной платы педагогическим работникам в соответствии с правовым регулированием денежного содержания педагогических работников муниципальных образовательных учреждений, установленным нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;

16) начального и среднего профессионального образования (за исключением образования в федеральных образовательных учреждениях согласно перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации);

17) охраны памятников истории и культуры регионального значения;

18) организации библиотечного обслуживания населения субъекта Российской Федерации библиотеками регионального значения;

19) организации и поддержки музеев (за исключением музеев общенационального значения согласно перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации);

20) организации и поддержки культуры и искусства (за исключением деятельности учреждений культуры и искусства общенационального значения согласно перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации);

21) поддержки народных художественных промыслов;

22) поддержки региональных и местных национально-культурных автономий, поддержки изучения в образовательных учреждениях национального языка и иных предметов этнокультурного компонента;

23) организации оказания медицинской помощи инфекционными и психиатрическими больницами, кожно-венерическими, туберкулезными, наркологическими, онкологическими диспансерами и другими специализированными медицинскими учреждениями, за исключением федеральных специализированных медицинских учреждений;

24) обязательное медицинское страхование неработающего населения;

25) оказания специализированной (санитарно-авиационной) скорой медицинской помощи;

26) содействия в трудоустройстве безработных, профессиональной переподготовки безработных, организации и финансирования общественных работ для безработных;

27) социальной поддержки ветеранов труда, детей-сирот, беспризорных, семей, имеющих детей, одиноких и многодетных матерей, малоимущих граждан, в том числе за счет предоставления субвенций бюджетам муниципальных образований для выплаты пособий на оплату проезда на общественном транспорте, иных социальных пособий, а также для возмещения расходов муниципальных образований в связи с предоставлением законами субъектов Российской Федерации льгот отдельным категориям граждан;

28) установления и выплаты гражданам адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, в том числе за счет предоставления субвенций бюджетам муниципальных образований на выплату указанных субсидий;

29) установления и выплаты пособия на погребение;

30) предоставления служебных жилых помещений для государственных служащих субъекта Российской Федерации, работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации;

31) материально-технического и финансового обеспечения оказания помощи адвокатов в труднодоступных и малонаселенных районах;

32) определения численности нотариусов и границ нотариальных округов в пределах субъекта Российской Федерации;

33) создания условий для участия граждан в обеспечении режима пограничных зон;

34) внешнеэкономических договоров субъекта Российской Федерации;

35) установления, введения в действие и прекращение действия региональных налогов и сборов, а также установления налоговых ставок по федеральным налогам в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

36) осуществления заимствований, обслуживания и погашения внутреннего и внешнего долга субъекта Российской Федерации;

37) наделения населенных пунктов (групп населенных пунктов) статусом городского, сельского поселения, городского округа;

38) определение границ муниципальных образований;

39) определения административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

2. По вопросам, установленным пунктом 1 настоящей статьи, могут приниматься федеральные законы, определяющие общие принципы правового регулирования по указанным вопросам, которые не могут содержать положений, предопределяющих объем расходов из бюджетов субъектов Российской Федерации, необходимый для осуществления соответствующих полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также определяющие порядок и способы указанных расходов.

Перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемых за счет собственных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в пункт 1 настоящей статьи.

3. Законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться иные полномочия органов государственной власти, субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, самостоятельно осуществляемые за счет и в пределах собственных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

4. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливают для бюджетов муниципальных образований нормы отчислений от уплаты федеральных и региональных налогов, подлежащих в соответствии с законодательством Российской Федерации по налогам и сборам и Бюджетным кодексом Российской Федерации зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, и осуществляют выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований в соответствии с федеральным законом, регулирующим общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации.

5. Законами субъектов Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации, предусмотренных подпунктами 3, 4, 6, 8, 11, 17-20, 26-28, 30, 32 пункта 1 настоящей статьи, а также пунктом 4 настоящей статьи (в части, касающейся установления нормативов от уплаты налогов и сборов в бюджеты поселений и выравнивания бюджетной обеспеченности поселений за счет средств региональных фондов финансовой поддержки поселений) в порядке, установленном федеральным законом, регулирующим общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Статья 26-5. Возложение на исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществления отдельных полномочий по предметам ведения Российской Федерации

Федеральными законами, нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти, а также заключенными в соответствии со статьей 26-9 настоящего Федерального закона соглашениями, на исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации может быть возложено осуществление отдельных полномочий по предметам ведения Российской Федерации. В этих случаях применяются требования, установленные пунктами 3-6 статьи 26-3 настоящего Федерального закона.

Статья 26-6. Разграничение полномочий между органами государственной власти краев, областей и органами государственной власти автономных округов

1. В краях, областях, в состав которых входят автономные округа, полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, предусмотренные пунктом 3 статьи 26-3 и статьей 26-5 настоящего Федерального закона, осуществляются органами государственной власти края, области на всей территории края, области, включая территорию автономных округов, если иное не установлено федеральным законом либо договором между органами государственной власти соответствующих края, области и автономного округа.

2. Разграничение полномочий, указанных в статьях 26-2 и 26-4 настоящего Федерального закона, доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и государственного имущества субъектов Российской Федерации между краем (областью) и входящим в состав края (области) автономным округом осуществляется договором между органами государственными власти соответствующих края, области и автономного округа, а в случае, если договор не заключен - федеральным законом.

Статья 26-7. Особенности осуществления полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге

1. В случае, если уставами городов федерального значения – субъектов Российской Федерации Москвы и Санкт-Петербурга в соответствии с федеральным законом, регулирующим общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, предусмотрено осуществление местного самоуправления общегородскими органами местного самоуправления, все установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, настоящим Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти, уставами, законами, иными нормативными правовыми актами этих городов федерального значения полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляются общегородскими органами местного самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга.

2. В случае, указанном в пункте 1 настоящей статьи, к организации и деятельности общегородских органов местного самоуправления, применяются положения федерального закона, регулирующего общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, с учетом требований, установленных Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом для

организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

3. Изъятие у общегородских органов местного самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга каких бы то ни было полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации или установление федеральными законами, иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти особого порядка их осуществления не допускается, за исключением случаев, установленных федеральным законом о статусе столицы Российской Федерации.

Статья 26-8. Принципы и порядок заключения договоров о разграничении полномочий

1. Заключение договоров о разграничении полномочий допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъектов Российской Федерации, и в той мере, в которой указанные особенности обуславливают иное, чем установленное в федеральных законах, разграничение полномочий. В договоре о разграничении полномочий устанавливается перечень полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, разграничение которых производится иначе, чем это установлено федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, определяются условия и порядок осуществления этих полномочий, конкретные права и обязанности сторон, срок действия договора о разграничении полномочий и порядок его продления, а также основания и порядок его досрочного расторжения.

2. Языком договора о разграничении полномочий является русский язык. По договоренности сторон договор о разграничении полномочий может быть составлен и подписан на русском языке и на государственном языке республики в составе Российской Федерации.

3. Порядок подготовки и предварительного согласования договора о разграничении полномочий федеральными органами государственной власти определяется Президентом Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом. Порядок подготовки проекта договора о разграничении полномочий исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации до его внесения в федеральные органы государственной власти определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с настоящим Федеральным законом.

4. Проект договора о разграничении полномочий, подготовленный и согласованный в установленном в соответствии с настоящей статьей порядке, представляется в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) для одобрения.

Проект договора о разграничении полномочий одобряется или отклоняется постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принимаемым большинством голосов от установленного числа депутатов. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти

субъекта Российской Федерации) сообщает о результатах рассмотрения проекта договора о разграничении полномочий в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации Президенту Российской Федерации.

5. В случае внесения изменений в одобренный законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации проект договора о разграничении полномочий или отклонения его отдельных положений проект договора о разграничении полномочий подлежит повторному предварительному согласованию и одобрению в порядке, установленном в соответствии с пунктами 3 и 4 настоящей статьи.

6. Договор о разграничении полномочий подписывается Президентом Российской Федерации и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

7. Президент Российской Федерации в течение десяти дней после подписания договора о разграничении полномочий вносит в Государственную Думу проект федерального закона об утверждении договора о разграничении полномочий.

8. Договор о разграничении полномочий вступает в силу со дня вступления в силу федерального закона об утверждении договора о разграничении полномочий, если федеральным законом об утверждении договора не установлено иное.

Договор о разграничении полномочий имеет силу федерального закона и может быть изменен, действие его может быть приостановлено только путем внесения в него изменений и дополнений в порядке, установленном настоящим Федеральным законом для заключения и вступления в силу договора о разграничении полномочий.

9. Срок действия договора о разграничении полномочий не может превышать десяти лет. Действие договора о разграничении полномочий по истечении указанного срока продлевается на тот же срок, если ни одна из сторон договора не позднее, чем за месяц до истечения срока его действия не заявила о прекращении его действия.

10. Досрочное прекращение действия (далее - расторжение) договора о разграничении полномочий возможно по взаимному согласию сторон или на основании решения суда.

Расторжение договора о разграничении полномочий по взаимному согласию сторон совершается в порядке, установленном настоящим Федеральным законом для заключения и вступления в силу договора о разграничении полномочий.

Расторжение договора о разграничении полномочий по инициативе одной из его сторон возможно в случае нарушения другой стороной положений договора о разграничении полномочий, установленного вступившим в силу решением компетентного федерального суда. Решение компетентного федерального суда является основанием для принятия Президентом Российской Федерации или высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), решения о расторжении договора о разграничении полномочий по инициативе одной из сторон.

Решение о расторжении договора о разграничении полномочий по инициативе одной из его сторон может приниматься не позднее чем через 30 дней со дня вступления в силу соответствующего судебного решения и подлежит официальному опубликованию. В этом случае федеральный закон об утверждении договора о разграничении полномочий признается утратившим действие со дня опубликования соответствующего решения о расторжении договора о разграничении полномочий.

Статья 26-9. Принципы и порядок заключения соглашений о передаче осуществления части полномочий.

1. Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам. Соглашение заключается в случае, если осуществление части полномочий не может быть возложено в равной мере на исполнительные органы государственной власти всех субъектов Российской Федерации федеральным законом.

Исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти, передавшие соглашениями осуществление части своих полномочий исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляют контроль за соблюдением условий этих соглашений и несут ответственность за ненадлежащее осуществление части переданных полномочий.

2. В соглашении определяются условия и порядок передачи осуществления части полномочий, в том числе порядок их финансирования, срок действия соглашения, ответственность сторон соглашения, основания и порядок его досрочного расторжения, иные вопросы, связанные с исполнением положений соглашения.

3. Соглашение подписывается руководителем федерального органа исполнительной власти и высшим, должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

4. Соглашения, изменения и дополнения в соглашения считаются заключенными и вступают в силу после их утверждения постановлениями Правительства Российской Федерации и официального опубликования в установленном порядке.

5. Порядок подготовки и согласования проектов соглашений, а также порядок утверждения соглашений Правительством Российской Федерации, внесения в них изменений и дополнений определяются Правительством Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Статья 26-10. Временное осуществление федеральными органами государственной власти полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

1. Отдельные полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть временно возложены на федеральные органы государственной власти и (или) должностных лиц, назначаемых федеральными органами государственной власти, в случаях:

а) если в связи со стихийным бедствием, катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией законодательные (представительные) и исполнительные органы

государственной власти субъекта Российской Федерации отсутствуют и не могут быть сформированы в соответствии с настоящим Федеральным законом;

б) если возникшая вследствие решений, действий или бездействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации просроченная задолженность субъекта Российской Федерации по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств субъекта Российской Федерации, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации, превышает тридцать процентов собственных доходов бюджета субъекта Российской Федерации в последнем отчетном году;

в) если при реализации полномочий, осуществляемых за счет предоставления субвенций из федерального бюджета, органом государственной власти субъекта Российской Федерации допускается не целевое расходование средств, либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов.

2. Не могут быть временно возложены на федеральные органы государственной власти полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по принятию конституции (устава) и поправок к ней (к нему), по установлению системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, изменению статуса субъекта Российской Федерации и изменению границ между субъектами Российской Федерации.

3. В случаях, установленных подпунктом «а» пункта 1 настоящей статьи, решение о возложении соответствующих полномочий на федеральные органы государственной власти принимается Президентом Российской Федерации с согласия Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации о временном возложении на федеральные органы государственной власти отдельных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации должен содержать:

перечень возлагаемых на федеральные органы государственной власти полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации, установленных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;

перечень федеральных органов государственной власти и (или) должностных лиц, назначаемых федеральными органами государственной власти, на которых возлагаются соответствующие полномочия с распределением этих полномочий между ними;

срок, в течение которого полномочия возлагаются на федеральные органы государственной власти, который не может превышать период до устранения обстоятельств, предусмотренных подпунктом «а» пункта 1 настоящей статьи;

источники и порядок финансирования деятельности соответствующих федеральных органов государственной власти.

4. В случае, предусмотренном подпунктом «б» пункта 1 настоящей статьи, отдельные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по составлению, утверждению и исполнению бюджета субъекта Российской Федерации осуществляются временной финансовой администрацией в порядке, установленном статьями 26-24 настоящего Федерального закона.

5. В случае, предусмотренном подпунктом «в» пункта 1 настоящей статьи, решение о временном осуществлении федеральными органами исполнительной власти отдельных полномочий, при исполнении которых органами государственной власти субъектов Российской Федерации допущены соответствующие нарушения, принимается Правительством Российской Федерации с одновременным изъятием соответствующих субвенций.

6. Решения органов государственной власти Российской Федерации, указанные в настоящей статье, могут быть обжалованы в судебном порядке.

Глава IV-II. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 26-11. Экономическая основа деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Экономическую основу деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации составляют находящиеся в государственной собственности субъектов Российской Федерации имущество, средства бюджетов и государственных внебюджетных фондов субъектов Российской Федерации, а также имущественные права субъектов Российской Федерации.

Государственная собственность субъектов Российской Федерации признается и защищается государством равным образом с иными формами собственности.

Статья 26-12. Государственное имущество субъектов Российской Федерации

1. В состав государственного имущества субъектов Российской Федерации входят находящееся в собственности субъектов Российской Федерации имущество, включая земли и другие природные ресурсы, имущество предприятий и учреждений, другое движимое и недвижимое имущество, необходимое для реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

2. Состав государственного имущества субъектов Российской Федерации определяется в соответствии с федеральными законами.

Состав государственного имущества субъектов Российской Федерации может быть изменен только в случае приобретения (отчуждения) субъектом Российской Федерации указанного имущества, а также в соответствии с федеральным законом в случае изменения в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляемых в соответствии со статьями 26-2 и 26-4 настоящего Федерального закона.

3. В целях осуществления полномочий, указанных в статье 26-2 и статье 26-4 настоящего Федерального закона органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут создавать государственные унитарные предприятия, государственные учреждения и другие организации, находящиеся в государственной собственности субъекта Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации определяют цели, условия и порядок деятельности указанных предприятий, учреждений и организаций, утверждают их уставы, назначают и увольняют руководителей данных предприятий, учреждений и организаций, заслушивают отчеты об их деятельности, в порядке, предусмотренном законом субъекта Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают за счет собственных доходов содержание государственных учреждений субъекта

Российской Федерации, отвечают по обязательствам указанных учреждений и обеспечивают их исполнение в порядке, установленном федеральным законом.

Статья 26-13. Распоряжение и управление государственным имуществом субъектов Российской Федерации

1. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно распоряжаются и управляют имуществом, находящимся в государственной собственности субъектов Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

2. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе передавать государственное имущество субъектов Российской Федерации во временное пользование физическим и юридическим лицам, федеральным органам государственной власти и органам местного самоуправления, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

3. Порядок и условия приватизации государственного имущества субъекта Российской Федерации определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти.

4. Доходы от использования и приватизации государственного имущества субъектов Российской Федерации поступают в полном объеме в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Статья 26-14. Бюджеты субъектов Российской Федерации

1. Каждый субъект Российской Федерации имеет собственный бюджет.

2. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают сбалансированность бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации и соблюдение установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти требований к регулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, размерам дефицита бюджетов, уровню и составу государственного долга субъектов Российской Федерации, исполнению бюджетных обязательств бюджетов субъектов Российской Федерации исполнению долговых обязательств субъектов Российской Федерации.

3. Формирование, утверждение, исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации и контроль за их исполнением осуществляются органами государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно с соблюдением требований, установленных настоящим Федеральным законом и Бюджетным кодексом Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации.

4. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации ведут учет и представляют федеральным органам государственной власти отчетность об исполнении

бюджетов субъектов Российской Федерации и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти.

5. В бюджетах субъектов Российской Федерации отдельно предусматриваются, используются и учитываются доходы, направляемые на финансовое обеспечение полномочий, осуществляемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со статьями 26-2 и 26-4 настоящего Федерального закона и обеспечение полномочий, осуществляемых в соответствии с пунктом 3 статьи 26-3 и статьей 26-5 настоящего Федерального закона, а также осуществляемые за счет них соответствующие расходы.

6. Проект бюджета субъекта Российской Федерации, закон субъекта Российской Федерации об утверждении бюджета субъекта Российской Федерации, квартальные и годовой отчеты о его исполнении подлежат официальному опубликованию. По проекту бюджета субъекта Российской Федерации и годового отчета о его исполнении проводятся публичные слушания.

Статья 26-15. Расходы бюджетов субъектов Российской Федерации

1. Расходы бюджетов субъектов Российской Федерации осуществляются в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Расходы бюджетов субъектов Российской Федерации формируются на основе реестров расходных обязательств соответствующих субъектов Российской Федерации. Реестры расходных обязательств ведутся в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации в порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

2. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно устанавливают размеры и условия оплаты труда государственных служащих субъектов Российской Федерации, работников государственных учреждений субъектов Российской Федерации, другие нормативы и нормы планирования и финансирования расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, финансовое обеспечение' которых осуществляется за счет собственных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

3. Расходы бюджетов субъектов Российской Федерации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований и финансовое обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляются в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и федеральным законом, регуливающим общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации.

4. Порядок осуществления расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на обеспечение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляемых в соответствии с пунктом 3 статьи 26-3 и статьей 26-5 настоящего Федерального закона, устанавливается соответствующими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти.

В случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти, осуществление расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на обеспечение полномочий, осуществляемых в соответствии с пунктом 3

статьи 26-3 и статьей 26-5 настоящего Федерального закона может регулироваться нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Статья 26-16. Доходы бюджетов субъектов Российской Федерации

1. Собственные доходы бюджетов субъектов Российской Федерации формируются за счет:

доходов от уплаты региональных налогов и сборов в соответствии со статьей 26-17 настоящего Федерального закона;

доходов от уплаты федеральных налогов и сборов в соответствии со статьей 26-18 настоящего Федерального закона;

дотаций из федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации в соответствии со статьей 26-19 настоящего Федерального закона;

иных средств финансовой помощи из федерального бюджета в соответствии со статьей 26-20 настоящего Федерального закона;

субвенций из бюджетов муниципальных образований в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законом, регулирующим общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации;

доходов от приватизации, реализации и иного использования имущества, находящегося в государственной собственности субъекта Российской Федерации;

доходов от приватизации объектов, находящихся в федеральной государственной собственности, расположенной на территории субъекта Российской Федерации, по нормативам, установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти;

части прибыли государственных унитарных предприятий, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, остающейся после уплаты налогов и сборов и иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых законом субъекта Российской Федерации и доходов от оказания государственными учреждениями субъекта Российской Федерации платных услуг,

штрафов и пени, иных поступлений в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

2. Состав собственных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации может быть изменен в соответствии с федеральным законом только в случаях изменения предусмотренных статьями 26-2 и 26-4 настоящего Федерального закона полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) изменения системы налогов и сборов Российской Федерации.

3. В доходы бюджетов субъектов Российской Федерации зачисляются субвенции из федерального бюджета на осуществление полномочий, предусмотренных пунктом 3 статьи 26-3 и статьей 26-5 настоящего Федерального закона.

4. Учет операций по распределению доходов от уплаты налогов и сборов в соответствии с нормативами отчислений, указанных в статьях 26-17 и 26-18 настоящего Федерального закона, осуществляется в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Статья 26-17. Доходы от уплаты региональных налогов и сборов

1. Перечень региональных налогов и сборов и полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по их установлению, введению в действие и прекращение действия устанавливаются законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

2. В бюджеты субъектов Российской Федерации зачисляются доходы от уплаты региональных налогов и сборов по налоговым ставкам, установленным законами субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

3. Законом субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренным федеральным законом, регулирующим общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, могут быть установлены нормативы отчислений от уплаты региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах в бюджеты субъектов Российской Федерации, в бюджеты муниципальных образований.

Статья 26-18. Доходы от уплаты федеральных налогов и сборов в бюджеты субъектов Российской Федерации.

1. В бюджеты субъектов Российской Федерации зачисляются доходы от уплаты федеральных налогов и сборов по единым для всех субъектов Российской Федерации нормативам, установленным Бюджетным кодексом Российской Федерации, и (или) по налоговым ставкам, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

2. Законом субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренным федеральным законом, регулирующим общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, могут быть установлены нормативы отчислений от уплаты федеральных налогов и сборов, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и (или) законодательством Российской Федерации о налогах и сборах в бюджеты субъектов Российской Федерации, в бюджеты муниципальных образований.

Статья 26-19. Выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

1. Выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации осуществляется путем предоставления дотаций из образуемого в составе федерального бюджета Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

2. Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации образуется и распределяется с целью выравнивания финансовых возможностей органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществлять полномочия, указанные в статье 26-4 настоящего федерального закона, в соответствии требованиями настоящей статьи и методикой, утверждаемой федеральным законом.

3. Дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации распределяются между субъектами Российской Федерации, расчетная бюджетная обеспеченность которых не превышает уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, определенный в качестве критерия

предоставления указанных дотаций бюджетам субъекта Российской Федерации, установленный методикой, утверждаемой федеральным законом в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Использование при определении расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации показателей о фактических доходах и расходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в отчетном периоде или показателей о прогнозируемых на плановый период доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации не допускается.

Распределение дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации утверждается законом субъекта Российской Федерации о бюджете на соответствующий финансовый год.

Статья 26-20. Иные средства финансовой помощи бюджетам субъектам Российской Федерации из федерального бюджета

1. В составе федерального бюджета образуется Фонд регионального развития.

Средства указанного Фонда предоставляются бюджетам субъектов Российской Федерации в форме субсидий на условиях долевого софинансирования инвестиционных программ и проектов по развитию общественной инфраструктуры регионального значения, а также для поддержки созданных субъектами Российской Федерации фондов муниципального развития.

Отбор инвестиционных программ и проектов для предоставления указанных субсидий и их распределение между субъектами Российской Федерации осуществляются в порядке, установленном правовыми актами федеральных органов государственной власти.

Распределение субсидий Фонда регионального развития между субъектами Российской Федерации утверждается федеральным законом о федеральном бюджете с указанием субсидируемых инвестиционных проектов и программ.

2. В составе федерального бюджета может быть образован федеральный Фонд софинансирования социальных расходов.

Средства указанного фонда предоставляются бюджетам субъектов Российской Федерации в форме субсидий на условиях долевого софинансирования приоритетных социально значимых расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Цели и условия предоставления и расходования указанных субсидий устанавливаются федеральным законом.

Отбор субъектов Российской Федерации для предоставления указанных субсидий и их распределение между субъектами Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном правовыми актами федеральных органов государственной власти.

3. В случае и порядке, предусмотренных федеральными законами, бюджетам субъектов Российской Федерации могут быть предоставлены иные средства финансовой помощи из федерального бюджета в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Статья 26-21. Финансирование полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляемых за счет

субвенций из федерального бюджета.

1. Общий объем субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление полномочий, предусмотренных пунктом 3 статьи 26-3 и статьей 26-5 настоящего Федерального закона, определяется по нормативам, указанным в абзаце 4 пункта 3 статьи 26-3 настоящего Федерального закона.

2. Субвенции на осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий, предусмотренных пунктом 3 статьи 26-3 и статьей 26-5 настоящего Федерального закона предоставляются субъектам Российской Федерации из создаваемого в составе федерального бюджета Федерального фонда компенсаций.

Субвенции из Федерального фонда компенсаций распределяются между всеми субъектами Российской Федерации, пропорционально численности населения или потребителей соответствующих бюджетных услуг с учетом объективных условий, оказывающих влияние на стоимость предоставления соответствующих бюджетных услуг и утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год по каждому субъекту Российской Федерации.

Формирование, распределение, перечисление и учет субвенций Федерального фонда компенсаций производится в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Статья 26-22. Заимствования субъектов Российской Федерации

Субъекты Российской Федерации вправе привлекать заемные средства, в том числе за счет выпуска государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации, в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями федеральных законов и иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти.

Статья 26-23. Организация исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации

1. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно организуют и осуществляют исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии с общими принципами, установленными Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Руководитель финансового органа субъекта Российской Федерации назначается на должность из числа лиц, отвечающих квалификационным требованиям, установленным Правительством Российской Федерации.

2. Кассовое обслуживание исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации осуществляется органами федерального казначейства в порядке и на условиях, установленных нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти.

3. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации взаимодействуют с территориальными органами федерального органа исполнительной

власти по налогам и сборам в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Территориальные органы федерального органа исполнительной власти по налогам и сборам ведут учет налогоплательщиков, начисления и уплаты налогов и сборов в бюджет субъекта Российской Федерации и муниципальных образований и предоставляют финансовым органам субъектов Российской Федерации соответствующие данные по форме и в сроки, установленные Правительством Российской Федерации.

Статья 26-24. Введение временной финансовой администрации субъекта Российской Федерации.

1. В случае, предусмотренном подпунктом «б» пункта 1 статьи 26-10 настоящего Федерального закона, в субъекте Российской Федерации на срок до одного года по ходатайству Правительства Российской Федерации на основании решения Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации вводится временная финансовая администрация.

Временная финансовая администрация не может вводиться в течение года с момента вступления в полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

2. Руководитель и состав временной финансовой администрации, вводимой в субъектах Российской Федерации, утверждаются Правительством Российской Федерации.

3. В целях восстановления платежеспособности субъекта Российской Федерации временная финансовая администрация обеспечивает внесение изменений и дополнений в бюджет субъекта Российской Федерации на текущий финансовый год, составление проекта бюджета субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год, представление их на рассмотрение и утверждение Правительства Российской Федерации, исполнение бюджета субъекта Российской Федерации, осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами.»

19. В пункте 3 статьи 27 слова «, федеральными конституционными законами» исключить.

20. Статью 30.1 изложить в новой редакции:

«Для высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, законодательство которого по состоянию на 19 октября 1999 года не содержало ограничения числа сроков избрания одного и того же лица на должность, первым сроком из числа двух возможных в соответствии с пунктом 5 статьи 18 настоящего Федерального закона является срок, на который оно было избрано после 19 октября 1999 года. Для высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, законодательство которого по состоянию на 19 октября 1999 года содержало ограничение числа сроков избрания одного и того же лица на должность, субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно решить вопрос о том, продолжается ли исчисление, ранее установленное субъектом Российской Федерации»

Федерации, либо оно начинается после вступления в силу настоящего Федерального закона.».

Статья 2. Вступление настоящего Федерального закона в силу

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня официального опубликования, за исключением положений, иной порядок введения в действие которых устанавливается настоящей статьей.

2. Статьи 26-3, 26-4, 26-5, 26-6 и Глава IV-II Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в установленной настоящим Федеральным законом редакции) вступают в силу с 1 января 2005 года.

3. Подпункт «б» пункта 1 и пункт 4 статьи 26-10, статья 26-24 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в установленной настоящим Федеральным законом редакции) вступают в силу с 1 января 2007 года.

4. Со дня вступления в силу настоящего Федерального закона признать утратившим силу Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 26, ст. 3176, 2002, № 21, ст.1915).

5. Правительству Российской Федерации:

до 1 сентября 2003 года внести в Государственную Думу проекты федеральных законов о внесении вытекающих из требований статьи 26-3 и главы IV-II Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в установленной настоящим Федеральным законом редакции) изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации. Налоговый кодекс Российской Федерации, а также в нормативные правовые акты о разграничении государственной собственности.

до 1 января 2005 года внести в Государственную Думу проекты федеральных законов о внесении вытекающих из требований пункта 3 статьи 26-3 и статьи 26-4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в установленной настоящим Федеральным законом редакции) изменений и дополнений в иные федеральные законы.

6. С 1 января 2005 года положения федеральных законов по вопросам, указанным в пункте 1 статьи 26-4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в установленной настоящим Федеральным законом редакции), которыми предопределяется объем финансирования соответствующих полномочий за счет собственных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, применяются, если законами субъекта Российской Федерации по указанным вопросам не установлено иное.

7. До принятия федеральных законов, устанавливающих в соответствии с пунктом 9 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов

Российской Федерации» (в установленной настоящим Федеральным законом редакции) гарантии прав высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) при привлечении к уголовной, административной ответственности, задержании, аресте, обыске, допросе, совершении иных уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий, применяются нормы о таких гарантиях прав депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

8. В случае, если после вступления в силу настоящего Федерального закона и до 1 января 2006 года органами государственной власти края (области) и органами государственной власти автономного округа, входящего в состав края (области), не будут заключены договоры, предусмотренные пунктом 2 статьи 26-6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации» (в установленной настоящим Федеральным законом редакции). Правительство Российской Федерации до 1 января 2007 года вносит в Государственную Думу проекты федеральных законов, регулирующих отношения соответствующих автономных округов с краем или областями, в состав которых они входят.

9. Конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, действующие на день вступления в силу настоящего Федерального закона, применяются в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону. Конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с настоящим Федеральным законом не позднее чем через шесть месяцев со дня вступления его в силу.

Президент
Российской Федерации