**Практические вопросы укрепления российской государственности**

Абдулатипов Р.Г.

“За годы реформ каждый из нас, пожалуй, убедился в том, что наше благополучие находится в наших же руках: будем хорошо работать - и жить будем хорошо. Это - очевидная истина.

Имампаша Черкизбиев

В рубрике "тема дня" Дагестанской правды мне попались простые, для всех предельно понятные и этим замечательные слова Имампаши Черкизбиева, которые полностью выражают и мои мысли, связанные с укреплением государственности. Зачем нам вообще укрепление государственности? Да чтобы хорошо всем жилось. Мирно, стабильно. А без труда это невозможно. Труда во всех сферах жизнедеятельности. В том числе в государственном строительстве, в законодательной и любой другой работе.

Должен сказать, что в стране за последний год приняты существенные шаги по укреплению российской государственности. По сути, они направлены на продолжение исторического процесса собирания народов и земель российских. Инициатором этих шагов является, прежде всего, Президент страны, который был вынужден преодолевать формальное и достаточно искаженное понимание сути демократии и федерализма, утвердившийся за эти годы. Но, не отказываясь от них. То, что ряд мер носят административный характер, дало повод некоторым политикам и исследователям ставить под сомнение перспективы федерализма в России. Они принесли на смену демократии и федерализма полный развал, анархию и стихию. Звучали прямые обвинения в адрес федералистов, за состояние нашей государственности. И большое значение имеет тот факт, что в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации, продемонстрировал приверженность российской власти к дальнейшему закреплению на практике конституционно-правового потенциала федерализма, в соответствии с действующей Конституцией Российской Федерации. От общих рассуждений о концепции разграничения полномочий Президент призвал в Послании перейти к выработке механизмов четкого разделения полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации. Особое место уделяется ответственности органов власти и должностных лиц за реализацию полномочий на каждом конкретном уровне государственной власти и управления. Президент подчеркнул, что эти меры служат обеспечению жизнеспособности и управляемости нашего государства единого и многонационального.

Государство, общество нуждаются сегодня в упорядочении правоотношений по всей вертикали государственной власти, где однозначно должны быть определены не только права и обязанности, но и ответственность всех органов власти. Президент в своем Послании не только продолжает давний договор об укреплении государственной власти, но и впервые ставит задачу качественного обновления технологий власти и управления.

Трудно говорить о едином экономическом пространстве, если продвижению товаров и людей на территории единой страны ставятся сотни искусственных преград. Невозможно обеспечить единство страны путем пренебрежения к интересам регионов, народов и местных сообществ. Именно подобные крайности приводят к пагубным процессам дезинтеграции и развала. Учет региональной, этнической и местной самобытности и обеспечение их общности, является составной частью принципа федерализма. В эпоху глобализации только крупные государства и находящиеся в их составе народы видимо будут способны в перспективе обеспечить шансы на реализацию самобытности. В этом плане Россия призвана и способна обеспечить глобализацию своей самобытности, через сохранение самобытности каждой составной части.

Принцип федерализма доказал во всем мире свою жизнеспособность в учете и объединении единичного, особенного и всеобщего, и что очень важно - в достижении баланса их интересов. Наиболее крупные и жизнеспособные государства современного мира являются федеративными. Следует отметить и то, что федеративная модель государственного устройства создает возможности объединения и реализации своего потенциала как внутри государства, так и в межгосударственных объединениях. Как показывает мировой опыт, федерализм - это мощный рычаг приближения власти и управления в крупных государствах к особенностям и потребностям местных сообществ. И технологическим приемом для этого выступает разумное правовое разграничение властных полномочий между субъектами Федерации и Центром. Повторим еще раз и то, что принцип федерализма - это не только разграничение полномочий, но и обозначение ответственности властей всех уровней перед конкретным гражданином.

В России несколько веков подряд утверждалась жесткая унитаристская система государственного устройства и управления, хотя и в эти годы признавались особые статусы для отдельных территорий и народов внутри российского государства. Финляндия, Польша, Бухарское ханство, отдельные владения на Кавказе и т.д. В отличие от иных империй в России по настоящему не сложились и традиции имперской нации. Русский народ сам по себе не эксплуатировал другие народы. Его положение в целом было не лучше, чем народов окраины. Эффективность государственного управления и в современной России, некоторые неоправданно отождествляют со способностью власти и чиновников из Москвы жестко командовать страной из своего кабинета. Государство в России, к сожалению чаще служило государственной бюрократии, и крайне редко вспоминало о гражданах. Поэтому свободы в России чаще добивались не через демократизацию и совершенствование системы власти, а революциями и бунтами. Отсюда и причины многих трагедий в России, которые неоднократно доводили государство до развала. Исторически в России доказано, что жестко централизованная, унитаристская модель не способна адаптироваться к многообразию регионов, народов, местных сообществ и самое главное к изменяющимся условиям функционирования страны. Именно с целью сохранения своей целостности, как после развала Российской империи, так и Советского Союза, Россия вынуждена была вернуться к федеративному типу государственного устройства и управления. Сегодня Россия вновь проходит тернистый путь от декоративного советского федерализма, к федерализму демократическому. Но пока еще оставаясь, то унитаристской, то федералистской. Новый российский федерализм при всех недостатках демократически ориентирован, начиная с Федеративного договора, на сохранение целостности Российской Федерации. Но не за счет подавления, а все более полного учета интересов граждан, региональных и местных сообществ. Конституция Российской Федерации 1993 года закрепила принцип верховенства Конституции и законов страны. Никакие записи в региональных конституциях и законах не имеют правовой силы, если они противоречат действующей Конституции Российской Федерации.

Мы пережили этап стихийного развития федерализма, с всплесками крайностей, унитаризма и конфедерализма. Потенциал федерализма стали использовать в корыстных интересах федерального и регионального начальства. Отсюда и призывы отказаться от демократии, от федерализма. Президент России В.В.Путин однозначно подчеркнул в своем послании, что для укрепления государственной власти и всей ее вертикали нужно не отказываться от федерализма. Наоборот, Президент предложил целый ряд мер по повышению эффективности реализации своих властных полномочий на всех уровнях. Послание Президента предостерегает чиновничество от командно-административных методов работы и попыток возродить и реализовать унитаристское мышление и подходы, в том числе и в структурах федеральных округов. Недопустимо превращать демократию в демократический централизм. Это разные вещи. Административные меры будут эффективны лишь при обеспечении реализации отработанных и четких правовых механизмов осуществления публичной власти на федеральном, региональном и местном уровнях. Конституция Российской Федерации определила фундаментальную основу для разграничения полномочий между уровнями властей. Органы власти призваны действовать в соответствии со стандартами и принципами демократии и федерализма, которые должны быть закреплены во всех сферах российского общества в Конституции Российской Федерации. Надо думать о качестве власти, качестве управления и качестве кадров. Думаю, что эти задачи актуальны для Дагестана. Уровень квалификации управленческих кадров, за последние годы, стали снижаться. Если власть недемократична, амбициозна и работает только на себя и на своих родственников, то такая власть не будет эффективной и приемлемой для людей. Президент России В.В.Путин ясно подчеркивает необходимость изменения лица власти. Нельзя забывать, что власть создается не для начальства, а для защиты прав и свобод граждан, местных сообществ. Доброе самочувствие и защищенность граждан, их прав и свобод на всей территории Российской Федерации - это наиболее эффективный способ укрепления целостности и единства российского государства. Каждый гражданин должен почувствовать преимущество нахождения в едином государстве.

Я внимательно читал Послание Государственного Совета Республики Дагестан М.М.Магомедова Народному Собранию Республики Дагестан и меня порадовало, что в нем, синхронно с общероссийскими задачами, ясно и четко определены приоритеты государственной политики. В частности по совершенствованию экономического законодательства, финансовому оздоровлению республики, новым подходам к формированию инвестиционных программ, укреплению законности, социальных гарантий и безопасности личности.

В Дагестане пока, как и в целом ряде субъектов Федерации. К сожалению, не создана еще эффективная система социальной и правовой защиты личности. Возможно и у нас в республике, следовало бы вести в Институт "Уполномоченный по правам человека и национальностей", который мог бы взять на себя контроль за решением целого ряда вопросов жизни граждан и народов в республике. По моему мнению, он сыграл бы существенную роль в укреплении авторитета и федеральной и местной власти, которая крайне мало имеет механизмов заботы о человеке, а все больше фискальных, селекторских, милицейский. Важно, чтобы граждане и народы увидели в Федерации и в своей республике своего защитника. И ясно эту важную работу надо делать с учетом российского, международного и немалого местного опыта, всего потенциала законодательно-правового потенциала.

Исключительные полномочия, закрепленные в ст. 71 Конституции Российской Федерации за федеральными органами власти, предоставляют достаточные гарантии укрепления государственной власти, обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории страны, защиты суверенитета и территориальной целостности страны, прав и свобод человека и гражданина. Но пока российская федеративная модель мало использует свои резервы саморазвития, самоуправления в стране. Нуждается в подробнейшей правовой расшифровке ст. 72 Конституции Российской Федерации о совместных полномочиях. По опыту своей работы по составлению Федеративного договора скажу, что тогда все полномочия, которые трудно было согласовать на том этапе, автоматически скидывались нами в "корзину" совместных полномочий в надежде, что за нами придет законодатель и в более спокойной обстановке все расшифрует. Но законодатель, в эту сферу пока не пришел. И сегодня уже поздно говорить просто о концепции разграничении полномочий, которая и так закреплена в действующей Конституции. Необходимо безотлагательно заняться отработкой пакета законов, способных обеспечивать перспективное развитие федеративных отношений, федерализацию во всех сферах власти и общества в России. Президент России в своем Послании Федеральному Собранию ставит задачу "четкого законодательного определения полномочий Центра и субъектов Федерации". Это долгосрочный, стратегический проект для нашей страны. Субъекты Федерации (к примеру: Республика Дагестан и Саратовская область) совместно с палатами Федерального Собрания, могли бы эту задачу решить совместно. Готов представить согласованный с Саратовом и Махачкалой пакет законопроектных предложений в Федеральное Собрание. Это было бы новой формой совместной работы.

Законодательное определение полномочий - это центральный вопрос федерализма. Многие муссируют вопрос о статусе субъектов Федерации, забывая при этом, что статус субъектов Федерации определяется не названиями и декларациями, а объемом полномочий и эффективностью их реализации на практике. В этой же плоскости находится и вопрос о равенстве или неравенстве субъектов Федерации. Главная линия решения данной проблемы не в формальных признаках, на которые обращают внимание многие политики и чиновники страны, тем самым, противопоставляя субъекты Федерации друг другу, а в объеме их полномочий. Для России бесспорно многовариантность развития Федерации, но при сохранении общефедеральных стандартов прав и свобод граждан во всей Федерации. Для этого следует менять и утвердившуюся бездарную систему безадресного распределения трансфертов. Президент справедливо обратил внимание и на состояние межбюджетных отношений, которые превратились у нас в систему, в которой одни будут вечными реципиентами, а количество доноров будет неуклонно снижаться. Пока у нас работает система, при которой одним чиновникам выгодно распределять, а другим быть иждивенцами, без реальной ответственности и тех, и других, призванных думать о пополнении налоговой базы бюджета на своем уровне. Необходимо отрабатывать такую модель бюджетного федерализма, которая стимулировала бы экономическое развитие на всех уровнях. Именно об этом говорят предприниматели и директора заводов на встрече в Дагестане и в Саратовской области. Введение, к примеру, единого земельного налога в ряде районов Саратовской области, на несколько раз повысила бы эффективность работы сельхозпроизводителя. Нужно повседневно искать механизмы эффективного производства и пополнения налоговой базы субъектов Федерации и местного самоуправления.

Стержневая проблема, важнейшая политическая задача укрепления нашего государства задача единения народов и земель российских связана с укреплением экономики, с экономическими отношениями, бюджетным федерализмом. И дело здесь не в том, идет ли речь о централизации и децентрализации. Мы привыкли к тому, что централизация - это есть укрепление Государства российского. Это не всегда так. Для укрепления государства столь же важна и децентрализация.

У нас в целом по России получается так - экономика находится в условиях феодализма, потому что основной ее источник - это сырьевые ресурсы. Экономические программы, которые принимает Правительство, находятся на стадии капитализма, а бюджетные вопросы у нас пытаются решить на уровне социалистического распределения. И здесь мы, кроме общих слов, не сумели еще перейти к формированию новых конкретных, справедливых правовых механизмов разграничения полномочий. Только после этого мы можем подойти к выработке нормальной системы межбюджетных отношений.

Федеративное государство, даже при кажущейся рыхлости властной вертикали, наиболее жизнеспособно, ибо более успешно учитывает и управляет разнообразием, выявляя потенциал отдельных частей и обеспечивая тем самым целостность и единство многонационального государства. В случае необходимости за Федерацией должно быть закреплено и право обеспечить прямое воздействие на органы власти территорий, ибо Федерация в целом является главным гарантом защиты прав и свобод человека и гражданина данного государственного сообщества, независимо от их национальной принадлежности и территории проживания. Уверен, что мы давно и успешно восстановили бы правопорядок и законность на территории Чечни, если бы были определены механизмы такого вмешательства. И главное - если бы права и свободы русских, чеченцев, кавказцев в республике стали бы ориентиром, критерием нашей деятельности там. В таком случае мы автоматически были бы в контакте с большинством населения Чечни.

Федерация должна быть способна применять своевременные меры против действий, угрожающих целостности государства, правам и свободам граждан, этнических и иных местных сообществ, меньшинств. Саратовская область и Республика Дагестан могли бы предложить разработку и принятие пакета федеральных законов по совершенствованию федеративных отношений, предусматривающих: обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности граждан и государства, базовых принципов владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и природными ресурсами; охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности территорий и граждан страны; установления общих принципов налогообложения и сборов в соответствии с объемом разграничения полномочий по вертикали власти по поддержанию единых стандартов социальных услуг; координации вопросов здравоохранения, защиты семьи, материнства и детства; защиты традиционной природной и культурно-исторической среды обитания русского и других народов; защиты прав малочисленных народов и национальных меньшинств. Кроме того, за субъектами федерации и местными сообществами должны быть закреплены и четкие меры ответственности за полную реализацию на их территориях требований по обеспечению суверенитета и целостности российского государства.

В заключение следует еще раз подчеркнуть, что федерализм - это постоянный поиск механизмов согласования интересов, достижения их баланса, преодоления противоречий, а также потенциала самобытного развития и саморазвития общности интересов граждан, всех субъектов федерации, всего общества многонационального народа Российской Федерации.

Федеративная модель государственного устройства России понятна и близка российским гражданам во всех регионах страны. Она позволяет на основе действующей Конституции страны стратегически обеспечивать прочную и фундаментальную общность интересов граждан России, укреплять российскую государственность. На новых демократических основах, думая о благополучии своих граждан и повышая эффективность работы органов власти, их служения российскому народу, россиянам.