

ОБЗОРЫ

Материалы Третьей конференции «Конституция России вчера, сегодня, завтра» (Санкт-Петербург, 9–10 декабря 2019 г.), часть вторая¹

АННОТАЦИЯ

Материал посвящен обзору выступлений экспертов на 3-й Конференции «Конституция России: вчера, сегодня, завтра», состоявшейся в г. Санкт-Петербурге 9–10 декабря 2019 года. Эксперты, участвовавшие в конференции, проанализировали становление и современное состояние государственного устройства Российской Федерации, его особенности и возможные пути развития; возможные пути развития государственного устройства Российской Федерации в направлении федерализма, конфедерации и унитаризма; обсудили актуальные проблемы и особенности федерализма.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, федерализм, конфедерация, унитаризм, Федеративная Республика Германия

Materials of the Third Conference “The Constitution of Russia Yesterday, Today, Tomorrow” (St. Petersburg, December 9–10, 2019), second part²

ABSTRACT

This material is devoted to a review of expert speeches at the Conference “The Constitution of Russia: Yesterday, Today, Tomorrow”, held in St. Petersburg on December 9–10, 2019. The problems of modern federalism were discussed at the conference. The experts analyzed the origins and causes of the existing state structure in the Russian Federation, its features and possible development paths; possible ways of developing the state system of the Russian Federation in the direction of federalism, confederation and unitary state; discussed current issues and features of federalism.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, federalism, federalism, confederation, unitary state, Federal Republic of Germany

В декабре 2019 года в Санкт-Петербурге прошла 3-я конференция «Конституция России: вчера, сегодня, завтра», посвященная проблемам конституционного права в Российской Федерации. Организаторами Конференции выступили: юридический факультет Северо-Западного Института управления РАНХиГС, Фонд «Президентский центр Б. Н. Ельцина», Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге и Президентская библиотека им. Б. Н. Ельцина.

На конференции обсуждались актуальные вопросы российского конституционализма, в том числе проблемы федеративного устройства государства, роль, проблемы и перспективы развития федерализма как в России, так и на международном уровне. Журнал «Теоретическая и прикладная юриспруденция» продолжает публикацию материалов конференции, начатую в предыдущем номере³.

В рамках второго дня конференции по традиции состоялись Ельцинские мемориальные лекции, посвященные событиям начала 1990-х годов и участию в этих событиях первого Президента России Б. Н. Ельцина. В минувшем году на конференции выступили декан высшей школы государственного аудита МГУ, руководитель центра правовых исследований социально-политических процессов Института социально-политических исследований РАН Сергей Михайлович Шахрай с мемориальной лекцией на тему **«Борис Ельцин. Конфликты, компромиссы, легитимация власти, Конституция»** и бывший премьер-министр Эстонской Республики, экс-мэр Таллина Эдгар Сависаар, тема лекции: **«Воспоминания о Ельцине»**.

Сергей Михайлович Шахрай. Мне кажется важным рассказать о событиях, предшествовавших принятию Конституции Российской Федерации, по двум причинам: во-первых, во всех этих событиях я принимал непосредственное участие, а во-вторых, историю ельцинских времен мы

¹ Обзор подготовлен редакцией журнала «Теоретическая и прикладная юриспруденция» Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы.

² The review was prepared by the editors of the journal “Theoretical and Applied Law” of the North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

³ См.: Материалы Третьей конференции «Конституция России: вчера, сегодня, завтра» (Санкт-Петербург, 9–10 декабря 2019 г.) // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2020. № 1. С. 66–78.

с коллегами много раз тщательно проверили и перепроверили по архивам, исследовали и проанализировали не только изнутри, но и на научной, архивной, фактологической основе; издали большую серию книг, сборников, документов под эгидой Фонда современной истории. Часть из них хранится здесь, в Президентской библиотеке. Я выбрал несколько ярких эпизодов, которые позволяют в наибольшей степени отразить ту эпоху.

Эпизод первый. 8 декабря 1991 года были подписаны Беловежские соглашения. Распространенный миф гласит, что в этот день три мужика в белорусском лесу за веселым застольем развалили СССР — мощную ядерную державу почти с двухмиллионной армией и супер-КГБ. Правило пропаганды гласит: чтобы в ложь поверили, она должна быть чудовищна, но в ней должна быть капля правды. Единственная капля правды в истории о Беловежье — это то, что стол там был, но совсем не веселый, это были скорее поминки. А чудовищная ложь заключается в том, что 8 декабря 1991 года якобы еще можно было что-то развалить. Но к тому моменту Союза ССР уже не было. На 8 декабря 1991 года в составе СССР оставались только две республики: Россия и Казахстан. Остальные 13 уже стали независимыми государствами. Последней из состава СССР вышла Украина 1 декабря 1991 года, на всеукраинском референдуме 92% населения проголосовало за выход из СССР.

Кстати, именно эти даты с августа по декабрь 1991 года, то есть до даты подписания соглашения об образовании СНГ, официально считаются днями образования независимых государств из бывших союзных республик, которые признаны ООН, а потому именно в эти даты наш Президент и другие мировые лидеры шлют официальные поздравления с днем независимости нашим бывшим соседям по СССР. Вдобавок еще в августе 1991 года не стало единого правительства СССР, единой армии, сил безопасности и охраны порядка. Вместо них Верховный Совет СССР, заметьте, не российский парламент, а союзный, создал какие-то невнятные межреспубликанские координационные структуры. Поэтому 8 декабря 1991 года три президента республик, две из которых уже были независимыми государствами, Украина и Белоруссия, подписали «свидетельство о смерти СССР», юридически оформили свершившийся факт и создали платформу для интеграции содружества независимых государств.

Часто задают вопрос, а можно ли было сохранить СССР. Обычно я отвечал, что к тому времени уже было нельзя, потому что слишком сильные действовали факторы распада: жестокий экономический кризис, непримиримые противоречия между республиками, а самое главное, это борьба внутри КПСС — единственной организации страны, которая не была по сути партией, а как раз и была той властью, которая держала всю конструкцию СССР. Внутренняя борьба за власть привела к совершению резких шагов вроде попытки отстранения М. С. Горбачева с поста президента и лидера партии. М. С. Горбачев в ответ отстранил от власти партию, сложил с себя полномочия Генерального секретаря ЦК КПСС и призвал всех честных коммунистов выйти из КПСС. За месяц, с конца августа по начало сентября 1991 года, все республиканские организации вышли из КПСС. Не стало партии — не стало государства.

Но теперь по прошествии лет и тонны изученных документов я думаю, что СССР можно было бы сохранить, но не в декабре и не в августе 1991 года, а примерно в 1989–1990 году, если бы Президент СССР не свернул в сторону союзного договора, идею которого ему предложила эстонская делегация.

Дело в том, что сначала была мысль, и совершенно правильная, принять новую Конституцию СССР, которая бы учитывала все изменения и перемены: единая конституция для единого государства. И такой проект был: о нем на заседании ЦК КПСС докладывал академик Кудрявцев. Но с 1989 года Президент СССР склонялся к идее союзного договора.

Идея союзного договора основывалась на следующих исторических предпосылках: в 1940 году Эстонию, как и Литву с Латвией, присоединили к СССР силой на основании Пакта Молотова — Риббентропа, и, по мнению некоторых, все это юридически, эстетически, политически выглядело некрасиво, нелегитимно, недемократично. Делегация от Эстонии обратилась к Михаилу Сергеевичу Горбачеву с предложением подписать союзный договор, чтобы отношения стран стали политически и юридически оформленными. При этом Эстония акцентировала внимание на том, что она не предлагает выход из СССР, а, наоборот, стремится оформить вхождение Эстонии в СССР формально и юридически красиво. В последующем тему союзного договора, но уже для перформативирования всего государства, подняли депутаты СССР на своем первом съезде. Для того чтобы идея союзного договора была принята позитивно и большинством, существовали и субъективные причины — внутривнутрипартийная борьба за курс, за методы развития страны. М. С. Горбачев видел, что попытки силой задавить политические движения в союзных республиках ведут ровно к обратному результату. И в начале апреля 1991 года на заседании Совета безопасности СССР

он заявил, что отказывается от жестких мер, берет курс на выработку новой программы действий вместе с популярными лидерами союзных республик, выступающих за сохранение обновленного союза. На тот момент в СССР было три независимых государства, 7 суверенных республик и 8 президентов. Один из них — Борис Николаевич Ельцин — самый яркий, влиятельный и решительный. Союзное центральное руководство в целях ослабления лидерских позиций Б. Н. Ельцина решило договориться с его подчиненными. Соответственно, союзный центр пообещал российским автономиям, что они в обмен за отказ от поддержки Б. Н. Ельцина и демократической России получат статус союзных республик и наравне с ними, союзными республиками, учредят новый союз. Это звучало, конечно, не так кардинально, а очень демократично называлось планом автономизации, но для России это было крахом, потому что из состава РСФСР в результате реализации такого плана выходило 16 автономий, то есть 51% территории со всеми стратегическими ресурсами. Так начался «парад суверенитетов» внутри России, который откликается эхом до сих пор.

В этих условиях декларация о суверенитете 12 июня 1990 года⁴ была призвана ослабить именно этот процесс — процесс развала РСФСР. 86% делегатов съезда народных депутатов РСФСР были члены КПСС, руководители крупных предприятий. В декларации нет ни слова о независимости, в ней речь идет об обновленном союзе, о союзном гражданстве, о союзном законодательстве.

Когда в августе 1991 года случился в Москве путч, М. С. Горбачева изолировали в Крыму в Форосе, а Б. Н. Ельцин еще не успел «залезть на танк», чтобы объявить путчистов вне закона, лидеры российских автономий, все до единого, уже сидели в приемной вице-президента Г. И. Янаева, который объявил себя Президентом СССР. Они все приехали за получением статуса союзных республик, хотели удостовериться, что ранее обещанный статус ГКЧП у них не отберет. Если бы путч не провалился, то уже 21 августа 1991 года РСФСР могла стать конфедерацией, и это в лучшем случае, или вообще прекратить свое существование как государство. Ведь помимо плана автономизации у союзного центра в борьбе с новым российским руководством были и другие идеи. Например, 14 июля 1989 года в газете «Известия» был опубликован документ в рамках подготовки к сентябрьскому заседанию Политбюро и Пленума ЦК КПСС. В этом документе предлагалось создать на территории РСФСР 7 союзных республик. Вместо одной России — семь новых. Почти как нынешние федеральные округа.

В общем на протяжении 1990–1993 годов Россия могла не раз развалиться, не только из-за внешних интриг, но и изнутри, потому что люди часто объединяются перед лицом внешнего врага, а когда он исчезает, начинаются внутренние дрязги, междоусобицы элит. Так случилось и в России после распада Советского Союза. Началась борьба за власть между старыми партийцами и новым российским руководством.

Эпизод второй — референдум. По прошествии лет становится понятно, что любые серьезные реформы, любые большие дела и даже большой бизнес нуждаются в политической и юридической защите, но, когда в конце 1980-х годов все говорили о необходимости реформ в СССР и России, никто всерьез не задумывался об их правовой и политической защите. Поэтому первым законом РСФСР, над которым мне пришлось работать, был именно закон о референдуме. Его приняли 16 октября 1990 года. Идея закона состояла в том, чтобы в самых критически острых ситуациях люди шли не на баррикады, а к урнам для голосования, это был своего рода клапан выпуска пара из перегретого социального политического котла.

Может, это немного нескромно, но я нашел свое старое выступление в Верховном Совете РСФСР, когда мы с коллегами представляли этот закон, а Верховный Совет РСФСР не хотел его принимать. Я говорил о том, что «меня волнует конфликт между союзным и республиканским парламентами, это можно назвать параличом власти, но над всеми парламентами есть высший судья — народ, и если мы не примем закон о референдуме, то тем самым мы отнимем у себя одну из немногих возможностей нормального цивилизованного выхода из конфликта, без конфронтации, без гражданской войны, а именно путем обращения к народу, вынесением вопросов на всенародное голосование». Моя позиция с тех пор не изменилась ни на йоту. Я считал и считаю, что именно всенародное голосование — прямое обращение к народу — это одна из возможностей нормального цивилизованного выхода из конфликта, без конфронтации, без гражданской войны. И опыт показал, что именно механизмы референдума, механизмы прямой демократии увели страну от края пропасти. Можно по-разному относиться к прошедшим референдумам:

⁴ См.: Декларация СНД РСФСР от 12.06.1990 № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22. — Прим. ред.

референдуму по сохранению СССР и референдуму, вошедшему в историю по формуле «да-да-нет-да»⁵. Но факт есть факт — страна обошлась без революций и гражданской войны.

Сегодня, когда кризисное время ушло в историю, когда наступила стабильность, закон о референдуме как бы уснул, хотя именно этот политико-правовой и абсолютно конституционный механизм мог бы решить многие острые вопросы, которые сейчас оказались загнанными вглубь и по факту снова ведут к росту напряжения.

Как бы то ни было, но я твердо уверен, что референдумы будут востребованы, но не только как механизм снятия социального напряжения, а прежде всего как механизм прямого участия граждан во власти, прямого принятия решений с использованием современных информационных технологий, например технологий блокчейна, которые гарантируют доверие к результатам референдума. Скоро нам вообще не понадобится парламент, мы все решения будем принимать сами в режиме онлайн, особенно учитывая, что 72% населения России уже имеет доступ к сети Интернет и Россия по этому показателю занимает восьмую строчку в мировом рейтинге.

Эпизод третий — штурм Белого Дома. События октября 1993 года — это результат сбоя в работе механизмов референдума, когда не сработали формализованные инструменты поиска согласия. Это был эпизод настоящей гражданской войны, пусть ограниченной периметром внутри Садового кольца в Москве, но от того не менее кровавый. Именно от того, что это была гражданская война, где брат идет на брата и нет ни правых, ни виноватых, я как лидер тогда третьей по численности партии в Государственной Думе — Партии российского единства и согласия — предложил проект постановления об амнистии всех участников событий осени 1993 года. Гражданская война не может закончиться в залах суда. Только амнистия, только согласие и только примирение. Большинством в один голос мы провели это постановление, и я этим горжусь. Б. Н. Ельцин не мог психологически так отнестись к этим событиям, а потому не простил мне этого решения.

Как всегда, возникает вопрос, а можно было обойтись без такого конфликта? Наверное, можно, но история не знает сослагательного наклонения. В любом случае, у нас точно была историческая развилка, после которой ситуация свернула на ту дорогу, где уже вариантов не было. Эта развилка называется «нулевой вариант».

Для разрешения конфликта объявляются внеочередные одновременные выборы и президента, и съезда депутатов России. Теперь уже вошло в историю, а раньше даже не говорили о том, что буквально накануне кровавой развязки в октябре 1993 года состоялись переговоры в Свято-Даниловом монастыре при посредничестве патриарха Алексия II, когда делегацией во главе с Б. Н. Ельциным был подписан протокол о согласии на «нулевой вариант» и начале сдачи оружия теми, кто был в Белом Доме, и, соответственно, об отводе войск. Однако этот протокол сначала даже не был показан депутатам, сидящим в Белом Доме, а потом они восприняли согласие Б. Н. Ельцина на «нулевой вариант» как слабость и начали давить, причем с оружием в руках. Шанс на примирение был потерян.

Лично я считаю, что на «нулевой вариант» надо было идти сразу после апрельского референдума 1993 года. Надо было использовать энергию референдума и его уникальные результаты и уже в июне объявлять одновременные досрочные выборы президента и депутатов. Но этого не произошло.

Кстати, одной из причин такой aberrации сознания, когда предложение президента о переходе на «нулевой вариант», пусть уже и в октябре, было воспринято как слабость, была действующая конституция. Множество раз за 18 месяцев переправленная и дополненная, она давала одновременно аргументы как в пользу всенародно избранного президента, так и в пользу съезда народных депутатов. Собственно, преодоление этой конституционной двусмысленности и привело в итоге к рождению новой Конституции РФ.

Эпизод четвертый — Конституция. Как вы знаете, чем дальше от момента принятия действующей Конституции, тем больше у нее становится авторов. Особенно после того, когда действующий Президент РФ В. В. Путин твердо сказал, что Конституция должна оставаться стабильной. Например, есть одна из версий, что автором действующей Конституции был А. А. Собчак.

Дело в том, что у А. А. Собчака и С. С. Алексеева, в последующем соавтора действующей Конституции РФ, был собственный проект Конституции в 1992 году. Они активно его продвигали, но когда появился президентский проект, написанный С. С. Алексеевым и мною, С. М. Шахраем,

⁵ Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года, на который были вынесены четыре вопроса: о доверии президенту РФ Ельцину Б. Н.; об одобрении проводимой им социально-экономической политики; о необходимости проведения досрочных выборов Президента РФ; о необходимости проведения досрочных выборов депутатов народного собрания РФ. — Прим. ред.

А. А. Собчак не только не поддержал этот проект, но резко выступил против него. Например, в начале августа 1993 года здесь в Петербурге состоялся форум депутатов города, области, на котором более 400 человек, 32 партии, общественные организации обсуждали, а вернее осуждали президентский проект Конституции и не одобрили его, как и А. А. Собчак, который критиковал проект на президентских советах.

Какие бы новости мы не узнавали в последние годы, но факт остается фактом, текст Конституции 1993 года написан по прямому поручению Б. Н. Ельцина двумя людьми, С. С. Алексеевым и мной, С. М. Шахраем. С. С. Алексеев написал второй раздел, сильнейший, о правах и свободах человека. Остальные разделы пришлось писать мне, а раздел о Президенте РФ мы писали с ним, как Ильф и Петров: один охранял рукопись, а другой бегал и согласовывал текст с Президентом.

Как известно, существует конспирологическая теория о том, что Конституцию России написали американцы и через американское посольство передали Б. Н. Ельцину, а С. М. Шахрай и С. С. Алексеев только оформляли эту посылку от американцев. Но любой юрист скажет, что если уж поискать какую конституцию, которая была бы дальше всего от нашей, так это американская: ни по одному пункту не совпадает. В США президент — глава исполнительной власти. Там нет правительства как кабинета министров. Это совсем другая система власти: есть исполнительное лицо и вокруг него госсекретари.

Система управления, положенная в основу Конституции России, едва ли не старше самих Соединенных Штатов, она имеет корни еще в работе М. М. Сперанского 1809 года «О Своде законов государства Российского». Он тогда не писал целый проект Конституции, но нашел некоторое золотое правило, которое позволило ему решить нетривиальную задачу: вписать государя в конституцию, определить его место в системе конституционного устройства. И когда сегодня называют Б. Н. Ельцина или В. В. Путина царем, то в этой шутке только половина шутки, потому что именно единоличный правитель, глава государства в нашей исторической традиции является для граждан огромной многонациональной страны символом единства и верховным арбитром.

Конечно, те, кто называет так Б. Н. Ельцина или В. В. Путина, скорее всего, пытаются намекнуть на их авторитарный стиль правления. Но, во-первых, в сложных ситуациях кто-то должен брать на себя персональную ответственность за принимаемые решения. Вряд ли капитан, чей корабль оказался в шторм без средств навигации, будет выбирать курс путем парламентских дебатов. А во-вторых, действующая Конституция содержит все необходимые сдержки и противовесы, чтобы наш лидер был именно символом единства и верховным арбитром, а не диктатором. К стати, политологи, историки знают, что диктатура парламента страшнее, чем диктатура президента.

Хочется также обратить внимание на то, что В. В. Путин — это первый в нашей конституционной истории глава государства, который, придя к власти, не переписал Конституцию под себя. До этого у нас была Ленинская конституция, Сталинская конституция, Брежневская конституция. Н. С. Хрущев написал очень хорошую Конституцию в 1964 году. Свой проект Конституции был и у М. С. Горбачева. Первый, кто сломал эту традицию, — это действующий глава государства. Наша Конституция создана именно для нашей страны, и если сейчас ее заменить другой конституцией, более логичной, как считают некоторые критики, американской или более демократичной немецкой моделью, то политическая система и вся страна просто рухнет, развалится.

Я уже не раз говорил, что когда писали действующую Конституцию, то довольно долго занимались разделом, регулирующим полномочия Президента, в том числе потому что мы с С. С. Алексеевым прекрасно знали характер Б. Н. Ельцина, поэтому нам, в отличие от того, что говорят критики, приходилось больше думать не о том, как расширить полномочия Президента, а, напротив, как бы их понадежнее ограничить. В итоге мы, используя идеи М. М. Сперанского, решили вывести главу государства из системы исполнительной власти и передать ему всего пять-шесть полномочий, которые в любом нормальном, не революционном государстве называются спящими: помилование, представление парламенту кандидатуры премьера, судей Конституционного суда и Верховного суда, генерального прокурора и прочих должностных лиц. В шутку мы эту конструкцию назвали «российская модель британской королевы». Это совсем не означало, что мы собирались сделать президентский пост декоративным, напротив, в ситуации острого конфликта властей стране была нужна сильная авторитетная фигура, стоящая над схваткой, способная быть арбитром и обладающая достаточными конституционными полномочиями, чтобы принудить конфликтующие стороны к нахождению компромисса.

Поэтому появились нормы и процедуры, предполагающие, что Президент не проявляет особой активности, когда в стране все в порядке, а когда возникают разногласия между ветвями власти, между центром и регионом, он немедленно активизируется и начинает действовать. Для этого у него есть целый арсенал возможностей: например, для урегулирования любого противоречия

он может использовать согласительные процедуры, если не помогает — обращение в Конституционный суд, отстранение чиновника от должности. Если и такие способы оказываются неэффективными, он может использовать институт чрезвычайного положения или даже институт прямого федерального вмешательства. Даже в случае серьезного конфликта федерального парламента и правительства у Президента есть право и обязанность решить этот конфликт одним из двух способов: поменять правительство либо назначить новые выборы нового парламента.

Тот факт, что «модель британской королевы» не удалось в полной мере реализовать на практике, связан по большей мере с необходимостью активных действий в сложной социально-экономической ситуации того периода, а также с особенностями характера Б. Н. Ельцина, да и действующего Президента.

Кстати, в первоначальном проекте Конституции, который мы писали с С. С. Алексеевым, Президент не был наделен правом принимать указы, имеющие нормативно-правовую силу, силу закона, но в итоговом тексте, который был вынесен на всенародное голосование, такое право у Президента появилось — это результат работы Конституционного совещания и категоричного согласия с этим самого Президента Б. Н. Ельцина.

Например, сразу после принятия новой Конституции законодатели довольно долго саботировали принятие целого ряда законов, необходимых для реализации Конституции. Президенту приходилось заполнять эти пробелы своими указами, и это было его право и обязанность, что подтвердил Конституционный суд 30 апреля 1996 года⁶. Возникали ситуации, когда члены правительства не хотели брать на себя ответственность за какие-то непопулярные меры и прятались за спиной Президента, даже Виктор Степанович Черномырдин основные решения перекладывал на Президента, и только один премьер, Евгений Максимович Примаков, сумел в полном объеме воспользоваться моделью, которая закреплена в Конституции, потому что он пришел на пост Председателя Правительства РФ как фигура согласия парламента и Президента, и даже внутри парламента его поддержали практически все фракции. Президент не вмешивался и не мог вмешаться в его полномочия. Это была как раз та модель, реализация которой и предполагалась согласно действующей Конституции, — исполнительную власть возглавляет правительство во главе с Председателем Правительства.

Эпизод пятый — Учредительное собрание. Гражданская война в России и все проблемы начались не в феврале и даже не в октябре 1917 года, а после 6 января 1918 года, когда было распущено Учредительное собрание. Мало кто знает, что первый декрет, который подписало правительство большевиков, это был декрет о назначении выборов в Учредительное собрание. Общество ждало Учредительное собрание, и даже большевики после переворота не могли это ожидание проигнорировать.

Постановление о выборах в Учредительное собрание⁷ было самым демократичным в мире в то время. Полученный состав Учредительного собрания был, как говорят, репрезентативным и представительным для российского государства, но большевики получили в два раза меньше, чем эсеры, и поэтому судьба Учредительного собрания была предрешена. Близким по своей природе к Учредительному собранию было, на мой взгляд, Конституционное совещание 1993 года, которое хоть и было органом представительным, но имело исключительно совещательные полномочия, и оно было создано по решению Президента, не было выборов, но тем не менее Конституционное совещание 1993 года фактически играло роль Учредительного собрания в целях принятия Конституции. Поскольку было понятно, что депутаты не примут Конституцию своим решением, рассматривалось два варианта принятия Конституции: силами Учредительного собрания или на всенародном референдуме. К счастью, был выбран последний вариант.

Проблема полномочий и правосубъектности Учредительного собрания — это проблема легитимности власти. Невнимание к этому вопросу приводит к тому, что здание государственного управления строится на песке и потом в один миг разваливается, я имею в виду здание КПСС и СССР.

В современной истории мы применили тактику двойной легитимности. Сама Конституция была принята всенародным голосованием, и это половина дела. Вторая половина состояла в том, что по правилам этой Конституции неоднократно прошли выборы Президента и парламента. И даже

⁶ Постановление Конституционного суда РФ от 30.04.1996 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом».

⁷ Постановление Совета народных комиссаров РСФСР от 27.10.1917 «О созыве учредительного собрания в назначенный срок». — Прим. ред.

те, кто говорил, что Конституция 1993 года принята в рамках нелегитимной процедуры, приняли правила этой Конституции, пойдя на выборы по этим правилам, и таким образом они легитимировали этот Основной закон, эту Конституцию и этот порядок.

Совершенно неожиданно история подарила нам подтверждение правильности этого подхода применительно к Республике Татарстан. На территории республики не признавалась Конституция 1993 года, не проводились выборы в Совет Федерации, Государственную Думу, делегация Татарстана присутствовала в Венецианской комиссии⁸ в ожидании подтверждения признания конституции республики и самой республики как независимого государства. Только федеративный договор с Республикой Татарстан, который мучительно разрабатывался в течение трех лет, позволил сохранить республику в составе Российской Федерации, а возможность заключить такой договор была предусмотрена статьей 11 Конституции 1993 года. Через месяц после подписания договора с Татарстаном прошли выборы двух членов Совета Федерации и пяти депутатов Государственной Думы. Соответственно, в Венецианскую комиссию были представлены итоги этих выборов, как подтверждение того, что участие в общенациональных парламентских выборах есть признание общенационального суверенитета и факт признания вхождения этого субъекта в состав единого государства. Как распределены полномочия внутри государства, это другой вопрос, но участие в общенациональных выборах — признание общенационального суверенитета.

Эпизод шестой — Союзный договор с Белоруссией. Я думаю, что про это практически никто не помнит или не знает, но, когда мы готовили первый договор с Белоруссией о Союзном государстве, Татарстан настаивал на том, чтобы стать в этом союзе третьим участником, мотивируя это тем, что республика — независимое государство, живет по международному праву и поэтому может войти в союз с Белоруссией как равноправный член и учредитель.

Сама идея союзного договора появилась после того, как фракции коммунистов и аграриев получили больше 40% в новой Государственной Думе и стали пытаться принять какие-то акты, чтобы повернуть историю вспять. Например, 15 марта 1996 года Государственная Дума приняла постановление об углублении интеграции народов, объединившихся в СССР, отмене постановления Верховного совета РСФСР от 12 декабря 1991 года о денонсации договора об образовании СССР и т. д.

Подготовка и подписание союзного договора с Белоруссией повернули ход истории в другую, позитивную сторону.

В те времена А. Г. Лукашенко был чуть ли не главным активным участником создания Союзного государства. Он лично объехал чуть ли не половину России, агитируя за союз. Это было очень похоже на праймериз будущего президента новой страны. Сейчас ситуация выглядит диаметрально противоположным образом. А. Г. Лукашенко четко понимает, что в случае создания более интегрированного союзного государства он не сможет занять пост президента в таком государстве, и поэтому сдерживает процесс интеграции государств.

Эпизод седьмой — Конституция и раздвоение реальности. Возвращаясь к Б. Н. Ельцину и Конституции, хочу отметить, что в начале 1990-х годов Конституция была абсолютно реальной, это значит, что то, что в ней было записано, то и претворялось в жизнь. Однако, как показывает опыт в нашей стране, исторически предписанные, установленные законом институты и механизмы довольно быстро начинают расходиться с фактическими. В этом, возможно, одна из устойчивых особенностей нашего государства и общества. Поэтому раньше или позже, в противовес тому, что установлено Конституцией, начинают создаваться параллельные, почти зеркальные фактические властные институты.

Такое раздвоение прослеживается через всю нашу историю. Например, очевидно, что раздвоенность власти, юридическая и фактическая, существовала в советский период между представительными органами, советами и КПСС. Когда в начале 1990-х годов на сотысячных митингах в Москве звучал лозунг «Вся власть Советам!», он был подлинно революционным, поскольку призывал возвращение реальной власти тем органам, за которыми она была записана в Конституции.

Как известно, попытка изложить в Основном законе права, соответствующие реальному положению дел в системе власти в СССР, уменьшить степень фиктивности Конституции и тем самым повысить степень общественно-политической стабильности, была предпринята только в Конституции 1977 года, статья 6 которой устанавливала, что руководящие направляющие силы советского общества, ядро политической системы государственных и общественных организаций составляет Коммунистическая партия Советского Союза, что соответствовало реальному положению дел.

⁸ Европейская комиссия за демократию через право — консультативный орган по конституционному праву, созданный при Совете Европы в 1990 году. — Прим. ред.

В 1992 году, когда Конституционный суд рассматривал дело КПСС, то запрет партии был признан соответствующим Конституции, а партия была «осуждена» не за коммунистическую идеологию или уголовное злодеяние, в основу решения и законности роспуска партии легло то обстоятельство, что КПСС подменяла собой органы государственной власти, присвоила себе государственную власть.

Потом, как я говорил, после принятия Конституции 1993 года, она стала творить новую реальность, в определенный период времени расхождения между юридической и фактической Конституцией практически не было, но постепенно ситуация изменилась.

Расхождения между формальной и реальной Конституцией можно продемонстрировать на следующих примерах. У нас есть Государственная Дума — законодательный и представительный орган, который имеет все властные полномочия, но показатель авторитета у этого органа в обществе невелик. В то же время создана Общественная палата, которая объединяет авторитетных людей, лидеров общественного мнения, но не имеет никаких реальных властных полномочий. У нас есть Совет Федерации — полновластный, но не авторитетный в силу выбранного порядка его формирования орган, когда его члены не являются действительными представителями, заинтересованными в развитии представляемого ими региона. И есть Государственный совет, авторитетный по составу, — это первые лица регионов, но без реальных полномочий. У нас есть Правительство — формально высший орган исполнительной власти, но политически не самостоятельная и не авторитетная инстиция, и администрация Президента, в которой принимаются все важнейшие решения. Аналогичная картина и в судебной власти.

Все, что я хочу показать на основе этих примеров, — авторитет и власть находятся в разных измерениях. И если эта тенденция будет продолжена, степень фиктивности Конституции, степень несовпадения фактических общественных отношений и основного закона достигнет критической точки.

У нас еще есть возможность вернуться, уйти от этой раздвоенности организации государственного управления. Для этого необходимо принять конституционный закон о парламенте, конституционный закон об администрации Президента. Инструменты для устранения таких несоответствий предусмотрены в самой Конституции, нужна только политическая воля на то, чтобы их использовать.

Изменение сложившейся ситуации, на мой взгляд, необходимо начинать с проведения судебной реформы, которая должна нас вернуть к идеалам реформы 1864 года, проводимой Александром II. Надо хотя бы сделать то, что он сделал: он развел границы судебных округов с границами губерний, обеспечил независимость судебной власти, ввел институт судебного следователя в качестве инструмента судебного контроля за предварительным следствием; судебный следователь назначался императором по представлению министра юстиции, имел огромную зарплату. При реализации таких мер, на мой взгляд, немыслима была бы ситуация, когда, согласно статистике, из двухсот тысяч уголовных дел по хозяйственным преступлениям до суда дошло только 15%, но при этом бизнес людей, попавших в машину предварительного следствия, был разрушен, собственность у них отобрали.

Казалось бы, какое отношение эти частные вопросы имеют к нашей сегодняшней и завтрашней жизни. Однако есть такие категории, как доверие и справедливость. Вернуть доверие общества и бизнеса к власти лозунгами уже нельзя. Только реальные изменения, реформы помогут государству и обществу повернуться лицом друг к другу. При этом необходимо отметить, что природа нашей республики не парламентская, в основе нашего перехода от самодержавия, монархии к республике лежит не парламент. На сорок лет раньше парламента была создана независимая судебная власть, и таким образом у нас судебная власть является основой демократического устройства государства.

В завершение рассказа о периоде, когда создавалась действующая Конституция России, хочется отметить самое главное о Б. Н. Ельцине. Первый Президент России во всех событиях той эпохи не допустил гражданского столкновения и гражданской войны, не допустил преследование старой элиты, не шел на поводу целиком у новой элиты, может, интуитивно, но он маневрировал, и мы вышли из того бурного штормящего моря в сегодняшний день. Давайте об этом помнить.

Эдгар Сависаар. Я считаю, что Борис Николаевич Ельцин был человеком, который для меня и для всей истории имеет большое значение. Без него в начале 1990-х годов судьба Эстонии могла иметь совсем иную окраску и совсем другое развитие.

Первый раз я встречался с Б. Н. Ельциным весной 1990 года, когда он еще был заместителем председателя Комитета по строительству. В то время он еще не имел большой известности и популярности, и моим друзьям было довольно легко организовать нашу встречу. В тот период он

не имел поддержки партийных руководителей, это не секрет, и мало кто верил, что он еще сможет показать себя.

Началась эта встреча довольно своеобразно: Б. Н. Ельцин сказал мне, что комнату прослушивают, и предложил пройти в другое помещение. Что мы и сделали. Это был первый раз, когда один из советских руководителей мне прямо сказал, что беседу прослушивают. Мы говорили о будущем как для России, так и для Эстонии. Он не исключал возможности восстановления независимости Эстонии, как это было до Второй мировой войны. Вообще он был настроен оптимистически и обещал мне посетить Эстонию в том же году.

К сожалению, этого не случилось, потому что и у Б. Н. Ельцина, и у меня были трудные времена. Он посетил Эстонию только в следующем году и уже совершенно по другим обстоятельствам, во время январского кризиса.

При активном участии Бориса Николаевича в 1991 году был подписан договор о совместной работе между Эстонией и Россией⁹.

К сожалению, в это же время в Литве происходили трагические события, известные как «Январский кризис»¹⁰.

На этом этапе мы в Эстонии тоже чувствовали себя в опасном положении. Мы не знали, что будет дальше, так как советские власти начали использование военной силы, а мы этого не ожидали и, наверное, психологически к этому были не готовы.

Я думал, как поступать дальше, и, вспомнив встречу с Б. Н. Ельциным, решил ему позвонить и спросить его мнение о новой обстановке, потому что понятно, что если Вильнюс начал активное сопротивление, то это повлияет не только на республику, но и на весь Советский Союз.

Борис Николаевич честно предупредил, что даже ему не удастся связаться с М. С. Горбачевым, но мы все-таки постарались найти выход из сложившейся ситуации, договорились, что организуем официальную встречу. Наш план состоял в том, что если мы будем официально открыто встречаться, то это повлияет на М. С. Горбачева и его приближенных, все поймут, что Россия поддерживает Эстонию, и тогда это может повлиять на решение руководителей Советского Союза не допускать силового воздействия на Эстонию.

В начале Б. Н. Ельцин предложил организовать эту встречу в России, в Новгороде, потом планировалось перенести встречу в Вильнюс, но в конце концов договорились встречаться в Таллине.

Я бы не сказал, что нам сразу же удалось прийти к соглашению по вопросу развития отношений России и Эстонии. Мы несколько раз проводили переговоры по телефону. И наконец, состоялась встреча в Таллине.

Встретились вечером, в Таллине, поговорили об общей обстановке, написали несколько заявлений, в том числе и в ООН. Между прочим, М. С. Горбачеву совсем не нравилось то, что делает Борис Николаевич. Было важно, что Б. Н. Ельцин обратился к советским воинам, которые дистанцировались на территории Эстонии. Я думаю, что это могло повлиять на солдат и офицеров, и, когда у нас были самые трудные времена и напряженные отношения между странами, может быть, произнесенная Б. Н. Ельциным речь сыграла важную роль в недопущении усиления конфликта.

Насчет обратного пути Ельцина ходит много легенд. В Эстонии напряженная ситуация нарастала, были планы не допустить выезда Б. Н. Ельцина из Эстонии, баррикадировать аэропорт. В результате было принято решение о возвращении Бориса Николаевича в Россию на машине через восточную границу и через Ленинград.

Позже у меня было еще несколько важных встреч и переговоров с Б. Н. Ельциным.

Так, во время августовского путча я находился на постоянной связи с его помощниками, с которыми мы обменивались информацией о том, откуда в Москву идет помощь ГКЧПистам, и я думаю, что это было на пользу и Москве, и Эстонии, конечно, тоже.

Еще одна важная встреча у нас была перед мероприятием 6 ноября [1993 года. — Прим. ред.], когда собирался Государственный совет Советского Союза, когда я спросил Бориса Николаевича, как он думает, даст ли Эстонии М. С. Горбачев свободу или нет. Он ответил, что не знает, но считает, что если М. С. Горбачев этого не сделает, то весь мир посчитает себя обманутым. Все знали о пакте Молотова — Риббентропа и знали, на каких условиях Эстония была принята

⁹ Имеется в виду российско-эстонский договор, подписанный в январе 1991 года в Таллине Председателем Верховного Совета РСФСР Б. Н. Ельциным и Председателем Верховного Совета Эстонии А. Руйтелем. — Прим. ред.

¹⁰ Столкновения между населением и частями Советской Армии, происходившие в Вильнюсе, в период с 11 по 13 января 1991 года. — Прим. ред.

в Советский Союз. Но я очень рад, что это совещание закончилось для нас положительно и М. С. Горбачев не стал спорить. Честно говоря, у него и не было для этого особой возможности, учитывая, что в нашу пользу выступили и Н. А. Назарбаев, и В. В. Бакатин, и Б. Н. Ельцин, и ряд других руководителей Союза.

Чтобы вы правильно поняли, мы были четко с Россией по одну сторону баррикады, и не только с Россией, а со многими республиками Советского Союза, в Таллине и Москве было организовано много встреч с руководителями других союзных республик, и это действовало на всех положительно. Конечно, среди них Россия была самая мощная.

В последующем мы встречались с Борисом Николаевичем, когда я уже не был премьер-министром. Он приглашал меня в Кремль, обсуждали не только воспоминания, но и перспективы на будущее. Он сожалел, что политика Эстонии не совсем дружелюбна по отношению к России. И мне тоже не нравится подходы Эстонии насчет отношений с Россией. Я всегда поддерживал хорошие и дружелюбные отношения с Россией — мы соседи. И я считаю до сих пор, что дружелюбная политика была бы положительна и для Эстонии, и для России.

В действительности, в Эстонии есть разные люди, которые думают, как я, и вспоминают роль Б. Н. Ельцина в получении независимости Эстонии, но есть и другие люди, как и везде, разница лишь в том, кто говорит громким голосом, а кто молчит.

Я хочу в конце сказать, что какое-то время назад я был в Москве, посетил Новодевичье кладбище и возложил цветы на могилу Б. Н. Ельцина, и я думаю, что мы все должны это делать и вспоминать этого человека.

Содержанием второго дня конференции стала также панельная дискуссия «**Федерализм в современном мире**» (модератор — Сергей Алексеевич Цыпляев¹¹), в которой приняли участие Андрей Александрович Захаров¹², Андрей Николаевич Медушевский¹³, Фридрих Мемель¹⁴ и Сергей Михайлович Шахрай, в чьих выступлениях получила развитие тематика предыдущего дня.

Андрей Николаевич Медушевский. Федерализм — это компромисс между двумя крайними позициями: конфедерализмом, который означает международный союз современных государств, и унитаризмом, который не предполагает никакой децентрализации, и во всяком случае не предполагает децентрализацию в форме сохранения государственности внутри государства. Соответственно, можно говорить о том, что федерализм в истории может выполнять диаметрально противоположную функцию: федеративное государство может возникать из распада унитарного государства или, точнее, из его децентрализации, или, наоборот, федерализм может быть определенным переходом к созданию такого унитарного государства.

Сам по себе федерализм это не ценность, а скорее инструмент, потому что задачи децентрализации и сохранения свободы в рамках децентрализации могут быть достигнуты и без федерализма. Мы знаем другие способы децентрализации, это, например, государство автономий, как в Испании, это может быть деволуция, как в Соединенном Королевстве, это может быть государство, построенное по региональному признаку, то что называется регионализацией. Так что федерализм — это один из инструментов государственной организации, и важно понять, когда действительно он нужен, а когда нет. Достаточно сказать, что после распада СССР только в России представлен федерализм, и ни в одной из бывших союзных республик, ставших государствами, федерализма нет, и это, конечно, требует осмысления.

Я сказал бы, что если подходить разумно к федерализму и видеть в нем не ценность, а скорее инструмент, то надо задать себе вопрос, а для чего он нужен. Если федерализм нужен для того, чтобы лучше представлять гражданское общество, обеспечить децентрализацию и сделать систему более гибкой, то я бы поддержал такую трактовку федерализма, но если этот инструмент нужен для того, чтобы построить государство по национальному и этническому принципу, то такой федерализм является асимметричным, деструктивным и в конечном счете может привести к распаду страны.

За примером не надо далеко ходить — это судьба Советского Союза, все конституции которого включали федерализм, построенный по национально-территориальному принципу и допускавший право сепарации к тому же, что является признаком конфедерализма. Поэтому, на мой

¹¹ Декан юридического факультета Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

¹² Доцент Российского государственного гуманитарного университета, доктор философских наук, главный редактор журнала «Неприкосновенный запас».

¹³ Доктор философских наук, ординарный профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (факультет социальных наук).

¹⁴ Президент Конституционного суда Вольного города Гамбурга (ФРГ).

взгляд, в разных ситуациях могут быть разные трактовки и модели федерализма, и та модель, которая досталась нам в наследие от Советского Союза, не является оптимальной, поэтому, на мой взгляд, правомерна постановка вопроса о том, как сделать этот федерализм менее асимметричным, более гибким и наполнить его другим содержанием, не советским, а гражданско-правовым, то есть внедрить ту концепцию федерализма, которая способствовала бы развитию гражданских конституционных прав. С этой точки зрения федерализм, безусловно, важен и полезен.

Кроме того, я считаю, что многие принципиальные реформы в этом направлении, я имею в виду реформы по развитию гражданского общества и правового государства, не обязательно должны быть связаны с защитой той конструкции федерализма, которая есть сейчас. Все признают, что эта конструкция не эффективна, что мы имеем фактически тренд к унитаризму, тренд к деконституционализации принципа федерализма. Поэтому я бы предложил обдумать альтернативные трактовки содержания понятия федерализма и даже квазифедеративные формы, иные формы децентрализации, а также совокупность мер, которые позволили бы создать единую гражданскую нацию в России. Для этого, безусловно, необходима совокупность экономических, бюджетных, политических, административных, судебных реформ, которые бы позволили сочетать интеграцию государства с его децентрализацией и гибкостью управления.

Если мы будем понимать задачу российского федерализма таким образом, а не просто буквально толковать и защищать федерализм сам по себе в отрыве от целей и задач его использования, то я думаю, что мы можем получить совсем другое наполнение содержания федерализма, в том числе и другую конституционную трактовку, и двигаться в сторону от неэффективной советской модели квазифедерализма, который и федерализмом-то не был, к созданию других альтернативных инструментов, сочетающих принципы федерализма с другими способами осуществления представительства и децентрализации.

Судьба российского федерализма не может быть оторвана от конституционализма и политической системы. Российская Конституция не исключает авторитарный вектор, но она не делает его обязательным. Положения Конституции могут наполняться разным смыслом в зависимости от логики политического процесса. Из Конституции вовсе не вытекает тот факт, который мы наблюдаем сегодня, когда одна партия доминирует и в центральном, и во всех региональных парламентах. Фактически мы имеем ситуацию отсутствия реальной политической конкуренции, и эта ситуация ведет к стагнации не только в вопросах федерализма, но и во многих других. С этой точки зрения конституционные положения о федерализме могут получить диаметрально противоположную интерпретацию в зависимости от того, каков будет доминирующий вектор развития политической системы.

Что касается собственно конституционных положений, то Конституция даже чисто юридически включает возможность разных векторов развития.

С одной стороны, это статья 11 Конституции РФ, которая предполагает, что федеративный договор 1992 года не утратил силу, а в нем содержится положение о суверенитете республик, и в этом смысле это путь к конфедерализму. Если мы представим ситуацию ослабления федерального центра, то можем опять увидеть «парад суверенитетов» и восстановление договорной концепции федерализма.

С другой стороны, мы имеем довольно неопределенную трактовку самого федерализма с точки зрения разделения компетенций. Так, статья 71 Конституции РФ определяет компетенцию федерального центра, статья 72 говорит о совместных полномочиях, определяя их очень широко и неопределенно, и статья 73 говорит о том, что вне совместных полномочий субъекты имеют свою собственную компетенцию. В реальности получается, что через использование положений статьи 72 Конституции федеральный центр полностью доминирует в субъектах РФ, он перетягивает все компетенции союзных республик, и в результате мы получаем формирование той самой вертикали власти вместо федерализма и деконституционализацию принципов федерализма. В таких условиях возникает третий вариант развития вектора государственного устройства в сторону унитаризма.

Эти три вектора — конфедеративный, федеративный и унитаристский — могут быть выведены из современной российской Конституции, хотя она и говорит о суверенитете многонационального народа и отменяет право сецессии. Это означает, что Россия стоит перед выбором между децентрализацией, централизацией и атомизацией субъектов, а распад страны в течение одного столетия два раза — это, конечно, феноменальный факт.

Как выйти из этого порочного круга между распадом и диктатурой? Выход, конечно, состоит в том, чтобы наполнить федерализм новым содержанием. Мы говорим о том, что должна быть реализована кооперативная модель федерализма, которая предполагает очень четкое разграничение предметов ведения между федеральным центром и субъектами, предполагает разделение

собственности на разных уровнях, реформирование бюджетного законодательства, административные реформы и много других факторов.

Если только мы затрагиваем эту проблему, мы видим огромный комплекс нерешенных вопросов, которые просто откладываются на будущее.

Поэтому можно определить современный российский федерализм как отложенный федерализм.

В Конституции федерализм закреплен как некая стратегия движения, и я согласен с тем, что это элемент разделения властей и демократии, но предстоит пройти еще большой путь по реализации этих конституционных положений, причем здесь можно использовать как логику федерализма, когда это полезно, так и логику квазифедерализма, экстраконституционного воздействия на ситуацию, например, через создание экономических регионов, судебных регионов, что предполагает наполнение понятия федерализма его аутентичным содержанием.

С этой точки зрения российское законодательство очень непоследовательно. Мы видим, что изменения в закон об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов власти вносились более ста раз, большие изменения внесены в законодательство о партийном строительстве, о порядке формирования Совета Федерации. Мы видим противоречивые решения Конституционного суда РФ, неурегулированность вопросов бикамерализма, связанную с неопределенностью порядка формирования верхней палаты парламента, который менялся уже четыре раза. Все это вместе поворачивает нас лицом к федеративной реформе, но не реформе Конституции, не к ее пересмотру, а собственно реформированию института федерализма, понимаемого как инструмент государственного устройства.

Что касается привычки граждан обращаться к центральной власти, как проявления отсутствия работающих механизмов федерализма, то данная традиция проистекает из истории, так как Россия — монархическая страна. С другой стороны, это вытекает из того, что фактически многие принципиальные вопросы модернизации не решены, например проблема гражданской нации, как основы всего государственного процесса. Также это проявление недееспособности российского федерализма, который во многом основан на немецкой модели, но не предполагает той системы субсидиарности и четкости правового и экономического обеспечения, который лежит в основе немецкого федерализма. Происходит делегирование ответственности снизу-вверх в силу недееспособности институтов на местах. И население представляет себе, что должна существовать некая инстанция сверху, которая будет выступать медиатором между различными институтами, группами интересов, и именно эта инстанция может выразить представления людей о благе.

В этой ситуации нужно рассматривать построение правового государства не как единовременное решение, а как некий процесс (например, германский федерализм сложился постепенно в условиях жестких конфликтов). Также и в России мы видим определенный процесс, и выход из этого противоречивого состояния я усматриваю в развитии полноценной политической конкуренции, развитии многопартийной системы, перехода от имитационной многопартийности к реальной. Но поскольку сделать это сразу было невозможно и, по-видимому, предстоит еще длительный период ограниченного плюрализма, я вижу выход в создании договора элит о переходе к полноценной политической конкуренции хотя бы на уровне элитных групп.

Андрей Александрович Захаров. Федерализм представляет собой политико-правовой механизм рассредоточения власти, сознательного и целенаправленного распределения ее по нескольким властным площадкам, которое призвано предотвратить сосредоточение ее в одних руках и, соответственно, злоупотребление ею. Как таковой федерализм, предотвращая злоупотребление властью, защищает меньшинства, и это его важнейшая функция.

Мне кажется, что мы не должны противопоставлять друг другу федерализм, понимаемый как цель, и федерализм, понимаемый как средство, то есть инструмент и ценность в данном случае надо сплавлять воедино, потому что есть такие инструменты, отказ от которых ведет за собой гибель всего общества. Федерализм в случае Российской Федерации и других полиэтничных обществ, где используется федеративная схема, является именно таким инструментом, который превращается в ценность. При отказе от него возникает существенный риск уменьшения территории государства в своих границах.

Если обратиться к опыту некоторых наших соседей по постсоветскому пространству, например Грузии, то можно увидеть, что отказ обращаться к федеративным рецептам в этой стране повлек за собой уменьшение ее территории на 20%. Что делать в этой ситуации? Казалось бы, можно вновь вернуться к федеративной схеме, но теперь это делать гораздо труднее. Я не буду перечислять все примеры, но есть еще как минимум пара стран, которым федеративные рецепты были показаны, ими пренебрегли, в них не увидели никакой ценности, и в результате эти государства переживают неприятности и стрессы.

Второе, о чем я хотел бы сказать, так это о том, что национально-территориальную федерацию представляют порой как какое-то уродство, отступление от нормы, но такая федерация является способом самоопределения этнических меньшинств, которые населяют большое политическое пространство. С этой точки зрения национально-территориальная федерация является очень полезным инструментом, обладающим мощнейшей ценностной нагрузкой. Она позволяет внутри огромного государства создавать такие пространства, где меньшинство чувствует себя большинством. И это стабилизирует это меньшинство, позволяет им чувствовать себя комфортно и уютно в рамках данного государственного образования, и в этом заключается мощнейший аргумент в пользу апологии федерализма. Асимметричность национального федерализма — это цена, которую приходится платить за то, чтобы меньшинство не дестабилизировало весь социально-политический механизм.

А мы с вами знаем из нашей истории, что одного процента российского населения достаточно для того, чтобы страна чувствовала себя очень плохо, если этот 1% не доволен тем местом, которое ему отведено в рамках государственного механизма.

Конституция РФ в некоторых своих положениях, касающихся федерализма, достаточно невнятна. С одной стороны, она говорит о том, что у нас субъекты федерации равны в своих взаимоотношениях с федеральным центром, а в следующем пункте она говорит о том, что в определенных ситуациях отношения центра и региона могут регулироваться специальными соглашениями.

В российской Конституции есть такой пункт, которого нет в конституциях других федеративных государств. Я имею в виду положение о том, как соотносятся друг с другом решения, принимаемые верхней и нижней палатами российского парламента. У нас любое решение, принимаемое палатой регионов, Советом Федерации, может быть перекрыто 2/3 голосов депутатов Государственной Думы. Это означает, что если вы обладаете контрольным пакетом голосов в нижней палате парламента, то с мнением регионов, которые должны быть по идее представлены в Совете Федерации, можно вообще не считаться. Это для федеративного государства достаточно странная норма. И в принципе, в этих аспектах конституционный текст можно было бы редактировать.

Восстановление федерализма в России я бы начал с восстановления выборов глав регионов. Какой смысл идти к руководителю, которого вы не выбрали или выбрали странным образом. Когда будут восстановлены нормальные свободные выборы, то автоматически какие-то вопросы будут решены. Не надо будет бежать наверх, потому что выбранные люди, которые будут зависеть от избирателей на местах, и с центром будут договариваться более эффективно. Где они возьмут финансирование на решение местных вопросов? Они заставят центр пересмотреть нынешние финансовые взаимоотношения, и процесс двинется.

Необходимо свести воедино право принятия решения и возможность его исполнения на соответствующих уровнях, только тогда будет смысл обращаться на соответствующий уровень за решением конкретной проблемы.

Фридрих Йоахим Меммель. Германия — федеративное государство, и федерация подразумевает выравнивание, определенное сочетание уровней управления, которые в Германии представлены федерацией, федеративными землями Германии, иначе можно сказать регионами, и местным самоуправлением.

Но дело в том, что все страны разные, и в каждой стране будет иначе выглядеть система управления. Здесь нельзя рассуждать в категориях черно-белого мира, в каждой стране надо выискивать собственное сочетание, балансирование между этими тремя уровнями, то есть уровнем федерации, средним уровнем органов власти и местным уровнем.

По моему мнению, в современном мире, который характеризуется глобализацией, в котором происходит усложнение всех связей и взаимодействия, усиливается индивидуализация, нам нужно иметь такое пространство, которое предусмотрело бы возможность разнообразия, в том числе создания, признания такого разнообразия и его поддержания. Для этого и необходимы разные уровни управления, федерации, регионов и местный, и нужно иметь возможность их сочетания на определенной выработанной основе.

Естественно, все страны разные, все зависит от непосредственных условий. Это условия региональные, условия этнические, условия жизни людей, уровень жизни, и чем более гомогенным является государство, тем иначе выглядит и роль федерализма: чем больше разнообразия, чем больше противоречий, тем больше стремления к центральному ядру. Если рассматривать Федеративную Республику Германию, то можно сказать, что мы выбрали путь федерации и идем по нему из желания привлечь к нам всех граждан, вовлечь их в тот путь, которым идем.

Дискуссия, которая ведется в Германии по вопросу совершенствования государственного устройства, часто страдает тем недостатком, что рассматривает путь исключительно как путь развития демократии. Но государство — это тот субъект, который предоставляет услуги своим гражд-

данам, то есть задача государства улучшать и создавать условия жизни для граждан. Если государство этого не делает, оно своих граждан теряет.

Какое же государство лучше всего способно создавать необходимые условия жизни для своих граждан? Я полагаю, что именно федерализм с этой точки зрения является тем наилучшим решением для создания наилучших условий жизни граждан, поскольку предоставляет возможность узнать, какие условия, потребности нужны гражданам на различных уровнях. Если брать исключительно один высший уровень власти, то всего этого знать и учитывать он не в состоянии.

В современных условиях потери идентичности, изменения связей, потери себя в формате происходящей глобализации нам необходимо создавать пространства для лучшей самоидентификации. Это является на сегодня самой большой проблемой, вызовом, стоящим перед Европейским союзом, потому что это определенное пространство, которое желает быть единым и самоидентифицироваться, но те законы, те постановления, которые принимаются на общем уровне единой Европы, не понимаются и не выполняются на уровнях ниже, что мы сейчас видим на примере Великобритании.

Федерализм подразумевает лучшие возможности для развития конкуренции, в том числе на различных уровнях между регионами, областями, между различными формами самоуправления. Так, с одной стороны, в условиях федерализма мы создаем лучшие условия для конкуренции, большие возможности для нее, а с другой стороны, мы поддерживаем возможность учитывать потребности населения, которые лучше всего узнать именно на местном уровне власти, чтобы лучше планировать и реализовывать эти потребности.

Учитывая, что есть государства, в которых большое число этносов, где есть группы народов, различные языки могут быть в государстве, различный размер государства, различная история ими прожитая, и все это влияет на возможный вариант государственного устройства.

Естественно, при выборе варианта устройства государственного управления должен быть поставлен вопрос, какая цель, к чему стремиться. Если целью является власть, в том числе власть экономическая или политическая, то выбирается одна форма федеративности, а если целью является демократия, демократизация, то это будет другая форма.

С одной стороны, у людей всегда все выражается в стремлении к власти, что имеет свое выражение в политике. С другой стороны, мы хотим улучшать условия жизни людей. Для меня вопрос имеет однозначный ответ: нам нужно больше демократии, заботы об улучшении жизни людей, и такой подход поддерживается устремлениями большинства государств, народов.

Но и в этом случае существуют различия в подходах на государственном уровне. Если взглянуть на Китай, то ситуация в этом государстве отличается тем, что большая самостоятельность отдельных регионов может привести к распаду государства. Европейские государства с этой точки зрения намного более гомогенные. Если посмотреть на ФРГ, то она является федеральным государством, состоящим из 16 федеративных земель, регионов. И в каждом из регионов есть свои общины, каждая из которых имеет свои уставы. В Германии есть и федеральные центральные органы управления: правительство, председатель парламента и конституционный суд, который существует отдельно от остальных судебных инстанций судебной системы. Парламент создает возможность выработки вопросов, правительство утверждает решения. В то же время каждая из земель имеет свое правительство, парламент и конституционный суд. В этом я вижу некоторое своеобразие нашей страны, которое для нас является важным, так на каждом уровне обеспечивается возможность привлечения граждан к управлению и учет их интересов. Таким образом, учет условий, учет интересов на местах усиливает конкурентную способность каждого из регионов и таким путем способствует быстрейшему развитию региона.

В соответствии с Основным законом большая самостоятельность придается и уровню местного самоуправления — общинам, коммуна, которые могут иметь свои свободно выбираемые независимые органы, которым никто не может давать указания, они могут сами принимать свои законы в важных для себя сферах, естественно, в рамках тех полномочий, которые им предоставлены Основным законом.

Главное требование при таком государственном устройстве, чтобы правильно, точно определить компетенции: компетенции, которые закрепляются за федеральным уровнем, чтобы государство развивалось в едином направлении; и компетенции регионального уровня. И с этой целью в Германии разработан специальный каталог, содержанием которого являются те компетенции, которые закреплены за федеральным и региональным уровнем. Например, вопросы финансирования, что касается в первую очередь субвенций, предоставляемых на региональный и местный уровень, а без решения вопросов финансирования невозможны ни конкуренция, ни самостоятельное решение вопросов местного значения.

Для обеспечения условий соблюдения всех этих элементов организации государства необходима эффективная судебная система, которая бы все принятые законы, решения отслеживала и обеспечивала их соблюдение, поскольку только так можно обеспечить доверие в государстве, а без доверия никакая система, существование внутри государства не возможно. Только эффективная судебная система, в которой решения принимаются быстро и прозрачно, способна повысить доверие общества к системе власти, а когда решения принимаются долго и непонятным образом, то и возникает необходимость обращаться к высшим органам власти, вплоть до президента.

Сергей Михайлович Шахрай. Федерализм — это компромисс, это гарантия демократического политического режима так же, как и разделение властей на законодательную, судебную и исполнительную по горизонтали, разделение по вертикали внутри единого, но сложного федеративного государства, это гарантия политического демократического режима. Федерализм в России самый сложный в мире, самый интересный. В Конституции заложена кооперативная модель федерализма, и она дает возможность настраивать федеративные правила и конструкции под современную жизнь.

Федерализм — это свобода и единство, единство территории и государства, свобода человека и регионов. Федерализм — это искусство управления сложным государством, это способ сделать все наши такие разные субъекты соучастниками общего дела развития государства.

Мы крайне ограничены в свободе выбора развития нашей модели федерализма. Мы не в лаборатории, федерализм не в пробирке, мы не можем оторвать нынешнее состояние России от ее истории. Дважды в истории нашей страны федерализм был вынужденной мерой объединения развалившегося государства, то есть выступал не некой абстрактной моделью разграничения полномочий, а был формой возвращения к единству государства: федеративному, сложному единству. Так было в 1922 году, когда страна выходила из Гражданской войны, так же было в 1990-е годы. И хорошо, что федерализм не был понят как необходимость учреждения новой России. Мы сохранили преемственность, постарались избавиться от некоторых рудиментов и родовых пятен федерализма, который нам достался по наследству от Советского Союза, в частности, впервые в истории нашего федерализма ограничили право на сепарацию. Мы хотя бы на словах объявили нашу федерацию территориальной, а не национальной. Сохранена определенная асимметрия, как некоторая дань истории, но без этого тоже нельзя было обойтись. Новую модель федерализма в России надо выращивать постепенно, не торопиться, отталкиваться от жизни, от интересов тех людей, на территории которых они живут, чтобы они хотели присоединения к соседу или, наоборот, развиваться в рамках экономических возможностей только своего региона, учитывая заложенную в Конституции возможность укрупнения субъектов федерации. Здесь должен применяться принцип «не навреди». Вот, например, был отменен договор с Татарстаном в прошлом году, никто почти и не заметил этого события, но я вас уверяю, что через пару лет этот котел закипит и взорвется и вновь поднимутся проблемы с языком, историей и т. п. Федерализм — это искусство управления сложным государством, но не наука.

Конституция РФ гениальна в своей противоречивости, потому что дает целый набор инструментов решения федеративных проблем. Но главное в федеративном устройстве — это, конечно, финансы, налоги, собственность, экономика. И для развития федерализма в нашей стране необходимо четко разрешить вопросы финансирования, определить, какая доля собираемых средств остается на местном и региональном уровне, а какая передается в федеральный центр. К сожалению, в Конституции данная пропорция распределения доходов не закреплена, но это и невозможно было сделать в 1993 году.

И конечно, когда до 80% налогов уходит в федеральный бюджет, о федерализме говорить сложно, так как такой способ распределения финансирования явно свидетельствует об унитарной системе организации управления. Поэтому парадокс федерализма в России состоит в том, что чем меньше денег в казне, тем больше в стране федерализма, потому что приходится передавать свободу принятия решений в регионы и вместе со свободой принятия решений перекладывать на региональный уровень ответственность, понимая, что регион должен в этом вопросе, в этой проблеме выживать сам, искать свои ресурсы. Таким образом, свобода конвертируется в экономику, в развитие.