

1.1.2a

25 18

Берие Николасович,

Нашу концепцию Союзного Договора
я уже подробно изложил З₂₀₀ — вкратце,
здесь же добавляю невозможности; сейчас не
рассуждаю тоже про наш элемент.

От наших теоретиков я нечего пока что
получить не сумел. Попробую написать
себе (в воскресный день). Попробуйте себя
тест, если считаете, сможете это с нами
"включить" на заседании экспертной группы.
В центре З₂₀₀?

Подружитесь быстрее — по возвращении
в Москву.

До скорого свидания,

с ув. Р. Журиков

31 января 1990 г.

N 07684

07684 / 162

13.FMB1997* 07024

091 N 07684

1.2 и т.д. 19

Р.И.Хасбулатов, Первый заместитель
Председателя Верховного Совета РСФСР

Каким быть Союзному Договору?

I. К истории вопроса

Марксисты-ленинцы мало задумывались над государственным устройством будущего социалистического Отечества до октября 1917 года. Провозглашенный тезис "о национальном самоопределении" трактовался весьма однозначно. У большевиков-ленинцев была лишь вполне конкретная позиция в отношении Польши и Финляндии - им надо предоставить возможность отделения от России как независимым, суверенным государствам. Проблема возможного выхода из будущего российского государства других национальных окраин не обсуждалась даже теоретически.

Гражданская война и военный коммунизм объективно заставили отложить вопросы как теории, так и практической политики в сфере государственного устройства. Жесткий контроль центра, военно-административное управление захваченными в боях и контролируемые территориями - вот конкретная реальность тех лет. Конец Гражданской войны и особенно переход к новой экономической политике актуализировали задачу нового государственного устройства, создания устойчивой политической системы в рамках бывшего российского государства. Уже в тот период во взглядах руководящих кругов партии и государства выявились две тенденции: одна - к созданию унитарного государства, которую до некоторой степени (особенно вначале) разделял и сам Ленин, другая - к конфедерации союзных государств, носителями которых выступали видные деятели того времени и прежде всего руководители Украины и Закавказья.

В результате дискуссий "вождей" Революции, эпизодического участия в них больного Ленина, трагических конфликтов представителей "Центра" и "периферии" был принят Первый Союзный Договор - вполне конфедеративный по форме, и жестко унитарный по сути дела, лишавший какой-либо самостоятельности как союзные республики, так и автономные образования.

Такая жесткоцентрализованная политическая система была заведомо неадекватной формирующейся в рамках НЭП экономической системе свободного рынка. Поэтому по мере укрепления первой подрывались основы второй. В результате произошло сращивание базиса и надстройки, процессы регулирования и самоуправления оказались полностью "вымытыми" из государственных, экономических и общественных структур и заменены централизацией, жестким, директивным управлением всемогущего Центра. В таких условиях не могло быть какой-либо самостоятельности Республик, на их долю досталась "остаточная компетенция".

Первые же удары по неототалитаризму, вовлечение в демократический процесс широких слоев народа обусловили появление, а затем и расширение процессов распада этой политической системы, способной удерживать свои позиции только абсолютной, никем и ничем не ограниченной властью.

Республики требуют права на самоопределение, экономический и политический суверенитет. Их народы сегодня проявляют нетерпимость в этих требованиях. Парламенты принимают Законы, утверждающие этот суверенитет. Появляются теоретические концепции от идей идеализации прошлого, или "Нового Союза", "Нового Союзного Договора" до полного выхода из Союза. Необходимы кардинальные изменения самой политической системы, нужны поиски,

3.

дискуссии. И довольно быстрые решения, поскольку спонтанные, массовые события опережают действия государственной власти, ее Центра в особенности.

2. Особенности РСФСР

Первая. Центр традиционно, на протяжении более 70 лет, отождествляет себя именно с Россией. Он прежде всего непосредственно руководил Россией - ее собственный парламент, правительство и иные учреждения являлись лишь "дочерними филиалами" истинного Кремлевского руководства россиянами. Никогда за всю долгую и печальную историю Союза у этого руководства не возникало размышлений о России как о государственной целостности, имеющей собственную судьбу, историю, культурные и духовные ценности. Поэтому за нынешние проблемы России меньше всего заслуживают упрек другие союзные республики, навязавшие, по утверждению отнюдь не бескорыстных радетелей интересов России, неэквивалентный обмен товарами и услугами более чем на 70 млрд.руб. в ежегодном исчислении. Это - следствие сознательной политики Центра, "растворивших" Россию в общесоюзных партийных, экономических, административных и хозяйственных структурах. Именно поэтому объявление России суверенным союзным государством имеет не только локально-республиканское, но и важное общесоюзное значение.

Вторая. Россия - федеративное государство, в составе которого автономные республики, автономные области, национальные округа. При этом это федеративное устройство отличается своей спецификой.

22
119

4.

Во-первых, автономии - не административные единицы (наподобие областей и краев), а специфические формы хотя и ограниченной, но государственности; принцип этой государственности за ними конституционно признан и закреплён. Они признаны полноправными субъектами и РСФСР и Союза ССР.

Во-вторых, их государственность провозглашена в районах компактного проживания конкретных наций на территориях исторически принадлежавшей этим нациям. Поэтому методы механического сопоставления, сравнения автономий с областями, краями РСФСР (как бы они ни были велики - они не являются субъектами Федерации), или даже с другими государствами, здесь полностью неприемлимы, ибо дают искажённое представление о прошлом, настоящем и тем более - возможном будущем.

В-третьих, в итоге, для России - союзные государства - это как бы "внешний", "верхний" уровень субъектов Союзной Федерации, а автономии - "внутренний", структурообразующий фактор, наличие которых единственно позволяет конституировать Россию в качестве многонационально-государственной федерации - РСФСР (в отличие от, скажем, США, - сформировавшейся на базе мононационально-территориальной основе).

Третья. Россия объективно заинтересована в тесных политических, экономических и культурных связях с союзными государствами и не намерена прерывать эти связи. Более того, мы полны решимости их интенсифицировать, но уже под собственным, Российским контролем. Поэтому с позиций России основная ее задача не в том, чтобы "выйти из состава СССР", а коренным образом изменить принципиальные положения взаимоотношений по оси "Центр - союзные государства". Как и каким образом?

23

5.

3. Метод договорного процесса

Независимо от Конституции СССР, сложившаяся политическая практика утвердила принцип осуществления власти "сверху-вниз": Центр самостоятельно и при этом императивно определяет объемы как своих полномочий, так и полномочия республик. Провозглашение суверенитета республиками кардинально изменяет этот традиционный порядок. Если быть последовательным, суверенитет республик требует, во-первых, четкого выявления каждой из них того круга полномочий, которые они намерены делегировать Центру - союзным органам власти и управления. Во-вторых, союзные государства определяют характер и объемы полномочий, передаваемых Центру, поэтапно: на первом этапе - на уровне своей республики, на втором - в ходе переговорного процесса с другими участниками нового союза. При этом возможен договорный процесс без участия ныне действующего представительства Центра, ибо неправомерно рассматривать его в качестве правопреемника подлежащего созданию в будущем Нового Центра. Новый Центр - союзные органы власти и управления - это продукт, всецело определяемый союзными государствами как следствие результатов их договорного процесса (на базе первичности их прав по отношению к правам будущего Союза). Уже в силу этого целесообразно проводить консультации и переговоры поочередно в столицах Республик, а не только в Московском Кремле, имея в виду их полное завершение в течение 3-х месяцев со времени начала. Прежде всего в ходе переговоров союзные государства определяют принципы объединения: права граждан и их равенство, право на полную независимость республик, первичность их прав по отношению к правам Союза и т.д. Далее могли бы следовать нормы

24

6.

относительно договоренностей в отношении Союзных процедур (процедуры разрешения споров и конфликтов), двусторонних и многосторонних обязательств союзных государств и соглашений.

Особо важный вопрос - это взаимоотношения будущего Союзного Договора с Конституцией СССР. Здесь некоторые специалисты предлагают три варианта решения: Первый - Союзный Договор заменяет Конституцию СССР; второй - Конституция СССР - часть Союзного Договора; третий - Союзный Договор становится частью Конституции СССР.

Наиболее логичным, соответствующим понятию "суверенитет Союзного Государства" является, на мой взгляд, первый вариант, когда Союзный Договор заменяет Конституцию. Эту идею не следует упрощенно толковать в том смысле, что отсутствие Конституции приведет к "размыванию" Союза, его Центра. Союзный договор и будет выступать основным и универсальным Конституционным актом, определяющим принципиальные нормы, положенные в основу нового Союза государств. Он приобретет устойчивость, долговременность уже в силу того, что предполагает отсутствие той детализации, которая присуща Конституциям вообще, а социалистическим в особенности - и которая может быть представлена в Конституциях Союзных государств, хотя и в разной степени. Иначе неизбежно Конституции Союзных государств будут вынужденно повторять те же самые нормы, которые будут зафиксированы в единой Конституции Союза государств (при условии ее принятия Союзными государствами).

4. Вариант, предлагаемый РСФСР в качестве
нового Союзного Договора

I Съезд народных депутатов РСФСР в мае-июне текущего года принял целый пакет постановлений, определивших основные принципиальные положения правового статуса России: Декларация о государственном суверенитете РСФСР, Декрет о власти (принят за основу), О механизме народовластия в РСФСР, О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР. Действительно, это лишь внешне кажется, что это отдельные документы. На самом деле речь идет о взаимосвязанном пакете важнейших законодательных актов, твердо зафиксировавших мнение высшей представительной власти РСФСР относительно принципов нового Союзного Договора. Это, во-первых, полный (без изъятия) суверенитет РСФСР на своей территории, предполагающий верховенство права Республики над правом Союза ССР; во-вторых, гарантированное провозглашение прав граждан в соответствии с общепринятыми нормами международного права (без всяких изъятий); в-третьих, запрещение политическим партиям и иным общественным организациям вмешиваться в деятельность советских, хозяйственных, административных, судебных, правоохранительных и т.д. организаций (их деполитизация и деидеологизация); в-четвертых, запрет партийным функционерам занимать должности руководителей органов государственной власти и управления. Это то, что касается "внутреннего" аспекта организации политической жизни России.

111/26

8.

В рассматриваемом же плане особо важное значение имеет разграничение функций РСФСР и Центра, осуществленное Съездом. За Центром РСФСР оставлены функции обеспечения обороны (с контролем деятельности предприятий военно-промышленного комплекса на территории РСФСР), государственной безопасности (с соответствующим контролем на территории РСФСР), энергетики, морского и воздушного транспорта, область международных отношений (частично). То есть речь идет о тех полномочиях, которые союзные органы власти и управления должны выполнять в целях обеспечения гарантированной целостности Союза ССР. Все остальные функции, включая всю внутреннюю - экономическую, социальную, культурную политику, финансово-кредитную деятельность, внешнеэкономические связи, РСФСР намерена осуществлять самостоятельно. Для практического осуществления этих решений правительству РСФСР предложено вступить в переговоры с правительством СССР, а для заключения договоров по экономическим, социальным, межнациональным, культурным и другим вопросам - со всеми союзными республиками и другими государствами на равноправной, договорной основе.

Одновременно Конституционной Комиссии, образованной Съездом, предложено разработать как проект Новой Конституции, так и проект нового Союзного Договора.

Таким образом, решения Съезда народных депутатов России резко раздвинули границы полномочий Союзного государства за счет адекватного сокращения функций Центра во всех сферах деятельности: политической, экономической, культурной и т.д. Эти решения не нуждаются в "утверждении" Центром по той простой причине, что традиционная трактовка взаимоотношений "Центр - республика" исходит из права делегирования. Следовательно,

24
11

9.

сторона, делегировавшая свое естественное право, вправе аннулировать делегированное ранее право.

5. Подход к Конституционному решению напряженности по оси "РСФСР - автономии"

Для РСФСР особую актуальность представляет задача гармонизации отношений с автономными образованиями. Она может быть решена в ходе обсуждения будущего Федеративного Договора. Выше я писал об особенностях РСФСР, приносимых именно национальными автономиями. Не повторяя сказанного, отмечу следующие обстоятельства, способные играть важную роль в решении задачи "снятия" напряженности между Центром и автономиями в долгосрочном аспекте.

Первое. Установить в самое ближайшее время даты для консультаций между РСФСР и автономиями по вопросам определения политического статуса автономий.

Второе. Одна из целей таких переговоров могла бы стать задача юридического признания автономных областей и округов, наряду с автономными республиками, полноправными субъектами как РСФСР, так и СССР. Тем более определенная коллизия права уже имеет место: в принятом Верховным Советом СССР Законе автономные республики признаны субъектами СССР. Таким образом, эти автономные республики, являясь только частью целого (Союзной республики), политически получили равное с союзной республикой правоприменение. Эту коллизию права можно было бы распространить и на автономные области и национальные округа.

Третье. Указанная выше коллизия права исчезает при условии, если устранить множественность государственных структур: Союзная республика, автономная республика, автономная область, национальный край. Вместо этого принять за базу четкое, емкое, имеющее тысячелетнюю историю понятие "республика". Тогда даже понятие "СССР" приобретает свое истинное, конкретное значение.

Четвертое. Самым внимательным, беспристрастным образом, но энергично рассмотреть проблему возрождения "национального очага" народов, потерявших таковое в результате сталинских репрессий и произвольной перекройки этнической карты естественного расселения людей.

Изучая и предлагая к практическому осуществлению разные подходы Союзного и Федеративного Договора, очень важно внимательно изучить прошлое и настоящее народов и государств, успешно сочетающих общенациональные интересы через эффективный Центр и интересы сограждан через развитые, сильные институты самоуправления. Думается, нам необходимо заменить формулу "сильный Центр - сильные республики" более гибкой, более реальной и диалектической формулой "сильные союзные государства - эффективный Центр". Наш, да и мировой опыт, показали, что "сильный Центр" мало что дает, если он не обеспечивает эффективность всех звеньев общефедеральной системы. А иногда "сильный Центр", как свидетельствует опять-таки наша отечественная история, может стать непосредственным блокиратором созидательного процесса всей системы, придавая ей неототалитарные черты. Задача же заключается в том, чтобы освободиться от них, создавая прочные основы для сближения с современной мировой цивилизацией, мировым культурным сообществом.

Наиболее сильный удар этой системе, как мне представляется, нанесен в ходе работы I съезда народных депутатов России. Первая, исключительно внушительная победа демократических сил, сумевших оттеснить "агрессивно-послушное большинство" на съезде - это избрание главой российского государства Бориса Ельцина, наиболее стойкого противника "Центра", сторонника радикальных перемен в экономике и политике. Логическим следствием этого выбора было решение съезда о приоритетности законов России над законам Союза ССР на территории Российской Федерации, установление контроля республиканскими органами власти над всей территорией республики, разграничение полномочий между РСФСР и Союзом, провозглашение суверенитета России, переход всей внешнеэкономической деятельности в сферу полномочий республиканских властей.

Это было настолько неожиданным для Центра, что он до сих пор находится в шоке. Надо иметь в виду, что Центр издавна отождествлял себя с Россией, он оказался сросшимся в российскими органами власти. И резкий "отрыв" России от Центра лишил его самой основы, традиционного могущества. Не означает ли это конец патерналистского государства? В какой-то мере - да. *Программа ^{Кредит доверие} - ~~300 дней~~ Ельцина в этой системе представляет собой неизбежно новую программу для союзных властей в целом, хотя бы по той простой причине, что они должны предпринять реальные действия по ускорению экономического реформирования страны. Паутина власти, в которой союзные ведомства чувствовали себя комфортно даже в условиях глубочайшего кризиса, стала ^{разваливаться} ~~разваливаться~~ буквально на глазах. В то же время вокруг нового российского руководства формируется устойчивая и обширная сфера деятельности молодых и ~~отнюдь~~ ^{отнюдь} немолодых политиков, экономистов, бизнесменов, аграриев, интеллигенции, имеющих тесные связи с народом в провинциях, одержимых решимостью быстро, энергично

осуществить демонтаж экономических и политических структур и
двинуть Россию по пути радикальных изменений в направлении созда-
ния рыночной экономики.

В новом правительстве России уже нет отраслевых министерств, Госплана, Госкомцен, Госкомтруд и т.д. Другое решение Съезда предусматривает ликвидацию монопольного положения Коммунистической партии, на ее функционеров наложен прямой запрет занимать руководящие посты в органах власти и управления на всех уровнях. Россия самостоятельно будет осуществлять свои внешнеполитические и внешнеэкономические связи, установит либеральный режим для деятельности иностранных бизнесменов, ликвидирует бюрократические порядки, установленные союзными ведомствами. В общем, новое руководство России ставит своей конкретной задачей положить конец тирании идеологии, ликвидировать "праздник класс социализма" - правившую партийно-министрскую олигархию. Можно только удивляться как быстро воскресают угасшие надежды людей, которые за 5 лет горбачевских реформ поняли сладость свободы, но не получили материальных благ. Кто мог еще два-три месяца тому назад предска- зать такую судьбу для России? Воистину Россия - единственная страна с непредсказуемыми не только прошлым, но и настоящим.

Однако, у нас нет иллюзий относительно возможной легкости осуществления провозглашенных перемен. Слишком свежи в памяти Карабах, ^{и Баку} потенциал государственного экстремизма, проявившегося, в частности, в ночь на 9 апреля 1989 года на площади в Тбилиси, когда войска жестоко подавили мирных демонстрантов. И до сих пор "адвокаты дьявола" делают все для того, чтобы скрыть правду от общественности.

Внушает тревогу подход Центра к решению Прибалтийской проблемы, основанный на традиционных ^{баз} великодержавных ^{на практике} ценностях ^{установках} прошлого. Ощущается сильнейший разрыв между трезвым и взвешенным

31
1991

походом во внешней политике и отжившими, реакционными попытками сохранить моноидеологию в области внутренней политики, в отношениях Центра с Республиками.

Эти противоречия особенно ярко обнаружались в ходе деятельности так называемой конференции российских коммунистов, вдруг конституировавший себя в учредительный съезд российской Коммунистической партии.

На этом съезде лидером российских коммунистов провозглашен малоизвестный Иван Полозков, руководитель партийной организации Краснодарского края, примечательный только тем, что он последовательно, вслед Егору Лигачеву, выступал против рынка кооператоров, за укрепление роли армии и т.д.

Его неожиданное возвышение, неприятное для самого Горбачева, который подвергался сильнейшим нападкам на этом съезде со стороны и Лигачева, и Полозкова - результат непоследовательной, нерешительной политики самого Горбачева, правительства Николая Рыжкова. Ведь именно они превратили эту несколько комичную фигурку Полозкова в политического деятеля, пытаюсь несколько ранее, на I съезде депутатов России, противопоставить его Борису Ельцину и добиваясь его избрания председателем Российского парламента. Как следствие этого - Иван Полозков, неожиданно для самого себя, стал общенациональной политической фигурой, способной мощно притягивать консервативные силы. Недооценивать этого нельзя. Поскольку речь идет о наступлении правых уже на позиции самого Горбачева складывается весьма любопытная картина: наиболее сильным и влиятельным союзником Горбачева в этой борьбе объективно становится его "старый противник" - Борис Ельцин и его команда. Вопрос лишь в том: понимает ли такую расстановку сил сам Президент? Сможет ли он найти в себе внутренние силы для пересмотра своих позиций?

32
10
50

Пока что такой готовности, гибкости в позиции Президента не видно. Центральные средства массовой информации "запутали пробную" идею: Ельцин, якобы, быстро изменился в ходе Съезда в "лучшую" сторону, отбросил экстремистские суждения, движется к "Центру" и т.д. Это - очень любопытный, и в то же время - коварный прием. Он обусловлен конкретной обстановкой. Дело в том, что на протяжении последних 2-3 лет образ Ельцина на преподносился в СССР в крайне искаженном свете, далеком от реальности. И теперь, когда в течение 36 дней весь мир наблюдал за ним ежедневно, в течение многих часов подряд, анализировал, как блестяще он руководил сложнейшим съездом депутатов, большинство которых было настроено к нему отнюдь не дружелюбно, пропагандисты были вынуждены сменить тактику в отношении оценок "феномена Ельцина": Как объяснить то, что Ельцин сумел с блеском Конституировать полностью свою прдвыборную программу? Как объяснить то, что в сложнейших ситуациях, когда казалось, раскол на Съезде неминуем, он не только не совершил ни одной ошибки, но находил блестящее решение и выводил съезд из, казалось бы, неминуемого тупика?

Вот и пущена "утка": Ельцин изменился. Не Ельцин изменился, он ^{постепенно раскрывал} ~~показал~~ ^{мн} ~~самому себе~~ ^{идеи} свои способности, свой потенциал. Соответственно, изменилось отношение к нему и депутатов, и бюрократов и самого общества. ~~Он непременно, не изменился, он остался тем, кем был~~ Конечно и он должен учитывать обстановку, видоизменять тактические средства, приемы политики. Однако, как необычайно цельная личность - Ельцин обладает слишком мощной и сложной в психологическом отношении поведенческой структурой, чтобы однозначно утверждать о его "мгновенности презрений" - просто нелепо.

Сегодня, конечно, съезд бы проголосовал бы за него и избрал ~~не~~ большинством в 5 голосов, как это произошло, а подавляющим

33
/

большинством. Поэтому не случаен тот кредит доверия, который отпущен народами России Борису Ельцину, всем нам, новым ее руководителям. Но как всякий кредит, он не бесконечен, программа "500 дней" - это наша надежда, надежда всех россиян, да и всего цивилизованного мира, заинтересованного, несомненно, в развитии реформаторского движения в России, способного интегрировать эту многострадальную страну в мировое сообщество.