НОВАЯ КОНСТИТУЦИЯ РОССИИ

© 1993 г., ЭО, № 6

С. В. Чешко

КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА И НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В РОССИИ

Несколько лет назад в журнале «Советская этнография» прошла дискуссия, касавшаяся перспектив развития советского конституционного строя [1]. Сегодня наше внимание вновь обращено к конституционным проблемам — по сути тем же самым, но сузившимся до пределов России.

Худо ли, бедно ли, но в годы «перестройки» наше обществоведение заметно продвинулось в исследовании и осмыслении национального вопроса. По крайней мере, было нарушено то догматическое концептуальное единообразие, которое существовало в эпоху «торжества ленинской национальной политики». Политики получили возможность сравнивать разные точки зрения, различные модели реорганизации этнополитической системы страны. И уж во всяком случае — шанс избавиться от иллюзии того, что национальность должна быть встроена в государственные и общественные структуры только так, как это делалось на протяжении всей истории СССР. Сугубо практические проблемы, конфликты, связанные с этничностью, тоже, казалось бы, способствовали пересмотру идеологических ориентиров.

Какие-то сдвиги в сознании ответственных за политику лиц в те годы, наверное, действительно происходили, но недостаточно серьезные, чтобы привести к значительным изменениям в политике или хотя бы в стратегических, рассчитанных на перспективу установках.

Горбачевская перестройка в национальном вопросе выражалась в перераспределении власти между федеральным государством и «национальными государствами» — союзными республиками в пользу последних. Сам же принцип национальной государственности не ставился под сомнение. Национал-радикалы отрицали прежнюю советскую государственную систему, но не за избыток заложенных в ней принципов этнонационализма *, а за его недостаточно полное выражение. Горбачевизм и национал-радикализм ставили разные цели: в первом случае — видоизменить и сохранить государственное единство СССР, во втором — отделить или сильно «отдалить» союзные республики от СССР (многие сознавали невыгодность для себя полного отделения). Однако обе политические доктрины имели в своей основе один и тот же принцип этнонационализма.

Идейное родство между советским «коммунизмом» (а он может считаться коммунизмом лишь с очень большой натяжкой) и этнонационализмом — не столь уж парадоксально. Построение СССР как объединения национальных государств было, конечно, отчасти обусловлено сложной политической ситуацией начала 1920-х годов. Впоследствии не существовало таких политических факторов, которые заставили бы Сталина заниматься конструированием наций, искусственно создавать все новые национальные республики и автономии, хотя именно это он и делал.

* Под этнонационализмом я понимаю своего рода этнический универсализм, когда этнос рассматривается в качестве основы общественного бытия, его «интегрированной сущности», высшей духовной ценности. Практически этнонационализм выражается в стремлении сконструировать этнонацию — моноэтничное государственное образование, предназначенное, в принципе, для защиты интересов только одного конкретного этноса.

Одной из главных тенденций социального развития человечества является выработка способов, форм интеграции индивидов в общество. Известны два основных варианта решения этой проблемы. Первый из них состоит в установлении примата коллективных интересов и норм поведения, идеологии групповой идентичности над личностью. Второй — это то, что мы обычно подразумеваем под демократическим гражданским обществом конца XX в., в котором индивид признается главным субъектом общественных отношений, а общество — выражением добровольного согласия людей жить в коллективе и установить необходимые для этого «правила игры».

Третий вариант — крайний индивидуализм — оказался непригодным для построения общества и на практике нигде и никогда не осуществился.

Первая модель, безусловно, доминировала в истории человечества, да и сегодня она превалирует на большей части земного шара. Эта модель включает много разновидностей: первобытные социумы, кастовые и сословные общества древности и средневековья и т. д. Классовое общество диктатуры пролетариата этнонационализм представляют собой модификации все той же идеи.

Чтобы объяснить массовое «помешательство» на национализме, удивительную стойкость традиций национализма в советском обществе, неприятие, вопреки всем логическим аргументам и фактам действительности, альтернативных национализму концепций, а также сходство взглядов «партократов», «демократов», национал-радикалов и просто радикалов на национальный вопрос, мало учитывать только социально-экономические и политические факторы. Иррациональность, антиинтеллектуализм и догматизм, сопутствующие идеологии тех, кто стихийно и незаметно для себя пришел к национализму (а это могут быть и весьма просвещенные люди), отчасти объясняются, наверное, социальным инстинктом коллективности в форме национальной идеи.

Этот социальный инстинкт в совокупности с психологическими последствиями вполне материальных факторов явился барьером, преградившим проникновение в политику и массовое сознание действительно демократического подхода к решению этнополитических проблем. Он, по моему глубокому убеждению, должен состоять в замене этнического универсализма «универсализмом» гражданским, в отделении этничности от политических и экономических прав человека, «разгосударствлении» этничности, освобождении человека от императива этнической лояльности. Только так можно освободить и сами народы, их этнокультурное развитие от внешнего насилия со стороны государства (ассимиляция, патернализм и т. п.) и от насилия внутреннего (со стороны этнических элит, навязывающих своим народам собственные ценности, нормы поведения, модели развития).

Функционеры и идеологи «перестройки» не могли и не хотели воспринять подобный подход, ссылаясь на некую советскую специфику, советские политические традиции, «ленинскую теорию наций», неблагоприятную политическую и психологическую обстановку в стране и т. д. «Нас не поймут»,— звучало рефреном на всевозможных «научно-практических» сидениях из уст не самых твердых марксистов, которые все же обнаруживали способность по крайней мере вслушиваться в то, что им говорили немногочисленные оппоненты. И, разумеется, «не поняли бы», если бы идею деэтнизации государственных структур начали осуществлять немедленно и обычными бюрократическими методами.

При желании можно было хотя бы попробовать что-нибудь наметить, прикинуть возможные варианты, их последствия. Но такого желания у горбачевского руководства не обнаружилось, как и понимания бесперспективности «обновления советской федерации» на базе этнонационализма. А потом конституционная реформа вообще утратила актуальность. Страна начала распадаться, и руководству СССР пришлось сосредоточить усилия на сдерживании этого процесса. Сдержать не удалось — в том числе и потому, что этнонационализму не было противопоставлено ничего существенного, кроме старых заклинаний в духе «дружбы народов».

Распад СССР не только не ослабил, но и усугубил остроту этнополитических проблем. Не избежала их и Россия, хотя она была чуть ли не единственной союзной республикой, в которой отсутствовала главная коллизия — агрессивный национализм и сепаратизм доминирующего этноса.

РСФСР, как и дореволюционная Россия, никогда не рассматривалась в качестве этнического государства русских и по духу не являлась таковым. Русско-российские политические и духовные традиции продуцировали не столько русский этнонационализм, сколько российский общегосударственный, великодержавный, «интернациональный» национализм (патриотизм). Этот национализм был привязан к «большой России», а не только к РСФСР — новообразованию советской эпохи: к России, которая с 1922 г. именовалась Советским Союзом. Поэтому русскому народу России не от кого было отделяться, кроме как от самих себя, своей истории и великодержавной психологии. Отделение же других республик от СССР в действительности означало отделение от России.

Этих обстоятельств не поняли российские радикалы («демократы»), которые активно способствовали развалу СССР и в то же время утверждали, что возрождают российскую государственность. Результатом, помимо многообразных политических и экономических катаклизмов, явился разлад в историческом сознании российского народа, его отдельных этнических и региональных частей, в том числе и тех, которые находятся за пределами Российской Федерации. Я имею в виду не только диаспорные группы русского этноса в «ближнем зарубежье», не загадочных «русскоязычных» или «этнических россиян», а всех бывших советских граждан, в сознании которых глубоко укоренилась советско-российская идентичность. Вполне объяснимо, что возникшие в последнее время политические движения и организации, ориентирующиеся на традиции российской государственности, чаще всего находятся в оппозиции к политике Б. Н. Ельцина и его ближайших помощников. Или можно сказать иначе: политическая оппозиция с успехом эксплуатирует патриотическую фразеологию. Российские коммунисты, модифицировав известную формулу графа Уварова, взяли на вооружение лозунги народности, патриотизма, социального прогресса — в связке с идеями социализма и восстановления СССР.

«Демократам» же, то бишь радикалам, плохо удается конструирование новой общности «россиян», несмотря на постоянное подчеркивание этого образа в выступлениях президента. По-видимому, дело заключается в том, что ельцинские «россияне» — это больше социально-политическая, чем государственно-патриотическая категория.

Национальная и этнонациональная идентичность может быть тесно связанной с идентичностью политической, но, видимо, лишь тогда, когда народ борется против такой власти, которая ассоциируется с иноэтничной группой. Российскому же народу предлагается по сути совершенно иное — изменить свою национальную идентичность на чисто политической основе, отказавшись при этом от своей прежней великодержавной и традиционно довольно аполитичной идентичности. Предприняв столь легкомысленную акцию, как беловежское соглашение, Б. Н. Ельцин добился осуществления своей ближайшей цели — устранения стоявшей над ним верховной власти президента СССР,— но проиграл в главном. Он лишился опоры на российскую патриотическую традицию, на российскую «народность».

Другим стратегическим просчетом российских радикалов была их тактика поддержки этнонационализма в других союзных республиках, посредством которой они стремились свалить союзный центр. Эта тактика не была предназначена для внутреннего потребления в России, но она обернулась реэкспортом национализма и сепаратизма. Можно критиковать политику лидеров Татарстана и Чечни, но абсолютно невозможно доказать, что они имеют меньше прав на полную независимость, чем Грузия или Эстония. Нельзя убедить тувинца или башкира в том, что его «этнические права» должны быть менее приоритетны, чем аналогичные права латыша в Латвии или киргиза в Киргизии. Логика этно-

национализма монистична и не признает государственных границ. Аргументация же типа того, что СССР, как империя и искусственное образование, должен был быть разрушен, а тысячелетняя Россия — оставаться единой и неделимой, не срабатывает, поскольку исторически все происходило наоборот. Россия-СССР складывалась веками, а Россия-РСФСР была произвольно очерчена в составе СССР.

Своими замечаниями я вовсе не хочу расширить поле политических дискуссий, ведущихся в нашем обществе, перенося их на страницы академического журнала. Я лишь коснулся некоторых, достаточно важных, на мой взгляд, проблем, которые составляют идеологическую и психологическую подоплеку перспектив реформирования конституционной системы России.

Наличие подобных проблем вызывает довольно скептическое отношение к вероятности создания в ближайшее время такой конституции, которая будет основываться на рациональных началах и избавится от стереотипов этнонационализма в области государственного устройства общества.

Приняв предложение журнала выступить на тему конституционной реформы, я имел в виду не какое-то практическое значение своих соображений или соображений коллег, если они поддержат эту тему. Она интересна и сама по себе. К тому же, сегодняшние дискуссии могут оказаться полезными когда-нибудь потом.

* * *

Начиная с 1990 г. появилось несколько вариантов конституции России. Только Конституционная комиссия, созданная I съездом народных депутатов РСФСР, выработала три проекта основного закона [2]. Есть проект, подготовленный в 1990 г. парламентской фракцией «Коммунисты России» [3], проект Российской коммунистической рабочей партии (1992 г.) *. Наконец, самый свежий (на момент написания статьи) — президентский проект [4]. Были, наверное, и другие.

Сразу же можно отметить, что во всех вариантах — в более или менее похожих терминах — провозглашаются равноправие граждан, недопустимость этнической дискриминации и вражды, свобода национального развития и тому подобные демократические принципы организации многонационального общества. Отметим и забудем, поскольку подобные декларации, даже в форме «гарантий», могут означать только то, что законотворцы понимают обязательность для современного общества этих правовых норм. Для реальных гарантий их соблюдения нужны такие конституционные положения, которые создают правовую практику и придают конкретный облик государственным институциям.

Во всех проектах, с которыми мне удалось ознакомиться, носителем суверенитета и источником политической власти признается «многонациональный народ Российской Федерации» **, что, впрочем, было зафиксировано уже в Декларации о государственном суверенитете РСФСР, принятой в июне 1990 г.[5] Этот принцип при всей его декларативности и парадности имеет определенное политическое значение, которое становится понятным при сопоставлении, например, с декларациями о суверенитете ряда союзных республик и автономий.

В декларации Украины наряду с понятием «народ Украины» имеется также понятие «украинская нация» (как этнонация) и заявляется: «Украинская ССР как суверенное национальное государство развивается в существующих границах на основе осуществления украинской нацией своего неотъемлемого права на самоопределение»; провозглашается цель защиты «национальной государственности украинского народа» [6]. Помимо обычных реверансов в сторону иноэтничного населения, его прав и культурных запросов, указывается, что республика намерена заботиться конкретно о «культурном и духовном развитии украинской нации»,

* С этим документом я не знаком и знаю только о его существовании.

**В проекте «Коммунистов России» содержится более традиционная для советских конституций формула о гражданах «всех наций и народностей», хотя присутствует и понятие «народ РСФСР».

обеспечивать «национально-культурное возрождение украинского народа» [7]. Аналогичные, совпадающие даже текстуально положения содержатся в декларации Белоруссии [8] — видимо, потому, что она была принята сразу вслед за украинской (16 и 27 июля 1990 г. соответственно).

Дуализм в подходе к соотношению общества-населения и статусного этносанации обнаруживается также в декларациях или законах о суверенитете Узбекистана, Казахстана, Таджикистана, Армении, Туркмении, Абхазии, Башкирии, Калмыкии, Коми, Марийской республики, Северной Осетии, Татарии, Удмуртии, Чечено-Ингушетии, Чувашии [9], в законодательных актах этих и других республик о языке, гражданстве и т. п.

В официальных актах России такого дуализма вовсе нет, как нет и каких-либо упоминаний об особом положении русского народа. Справедливости ради надо сказать, что это вряд ли можно считать большой заслугой российских законодателей и государственных деятелей. Скорее всего, они просто следовали упоминавшейся выше традиции избегать отождествления России с русским этносом.

Эта традиция выглядит, конечно, гораздо более демократично, чем этнонационализм или даже дуализм в «национальных государствах» бывшего СССР. Однако она приобретает несколько двусмысленный характер, если учесть наличие другой традиции — рассматривать российские автономии в качестве именно этнических территорий (а теперь уже и государств). Получается, что Россия, доля русских в населении которой превышает 80%, не является русским государством, а автономии (в большинстве из них также преобладают русские!) определенно считаются государственными образованиями нерусскими. В России, устроенной (как и весь СССР) по национально-территориальному принципу, только русский народ оказался лишенным права иметь собственную этническую государственность и претендовать на приоритетное внимание государства к своим, предполагаемым, интересам: видимо, потому что он и так доминирующий, великодержавный, угнетающий и т. п. Теория «старшего брата» будет неполной, если не учитывать существования психологического комплекса избалованного «младшего брата», который, по праву слабого, требует от старшего удовлетворения всех своих потребностей и прихотей и в то же время постоянно упрекает его в том, что он старший *. Можно представить, какая кампания против великодержавного русского шовинизма поднялась бы в автономиях, если бы Российская Федерация вдруг была объявлена «национальным государством, образовавшимся в результате самоопределения русской нации»!

Не имеется существенных разногласий между проектами и в вопросе о национальном (этническом) самоопределении. Но ни в одном из проектов не сделано попытки дать точную дефиницию этому понятию. С одной стороны, это не так уж и плохо. До сих пор наука, правовая и политическая практика, в том числе и зарубежных стран, обнаруживали свою неспособность выработать ясный и выраженный в четких юридических терминах подход к категории этнического самоопределения, равно как и других видов самоопределения. С другой стороны, ситуация в стране не настолько благополучна, чтобы можно было не обращать на это понятие особое внимание, предоставив ему оставаться «общечеловеческой ценностью», которую нельзя превратить в политико-правовую реальность.

В России (и в других бывших союзных республиках) лозунг этнического самоопределения стал весьма разрушительным средством политической борьбы, хотя и сохранил свое чрезвычайно смутное обличье. Наверное, создателям конституции, прежде чем ее писать, следовало при помощи ученых хотя бы попытаться внести в этот вопрос какую-то ясность, очертить самые общие пара-

* Эта метафора касается положения в бывшем СССР и РСФСР именно русского народа. Она не имеет отношения к вопросу о «диктате союзного центра», а также к характеристике советского тоталитаризма. Если кто-то кого-то угнетал, то это был тоталитарный политический режим, осуществлявшийся центральной и провинциальной («национальной») бюрократией. И страдали от него все народы.

метры и условия реализации права на этническое самоопределение, соотнести его с другими правовыми нормами.

Различия между проектами касаются формулировок и степени детализации права на самоопределение. Так, в варианте «Коммунистов России» записано: «Каждый народ обладает правом на самоопределение, в том числе на выбор на договорной основе форм своего национально-государственного устройства...» (ст. 38). За эффектностью формулировки скрывается полное отсутствие конкретного смысла. Непонятно, что это за договорная основа, как далеко может простираться право на самоопределение (ленинское «вплоть до отделения» авторы благоразумно выбросили, но взамен не придумали ничего иного).

В президентском варианте термин «самоопределение» упомянут только в Федеративном Договоре (включенном в проект в качестве самостоятельного раздела) и без всяких пояснений. К области самоопределения относится также положение о том, что «для осуществления местного самоуправления с учетом национального и этнического состава населения * могут создаваться национальные районы и другие национально-территориальные образования» (ст. 127).

Кроме того, предусмотрено, что «в территориальных единицах, население которых имеет национальные (этнические) **, религиозные, культурные и иные особенности, могут образовываться органы местного самоуправления, соответствующие местным традициям и обычаям» (ст. 130). Это — весьма любопытное и столь же сомнительное положение. Вполне вероятно, что оно было придумано специально и главным образом «под казачество», к которому российские власти особенно благоволят. Как известно, уже случались конфликты между «нагаечным самоуправлением» казаков и местными представительными органами власти. Дальнейшее же распространение подобных традиций, узаконивание их в конституции могут привести к вытеснению во многих регионах гражданского права и гражданского самоуправления обычным правом и традиционными формами власти — наследственных родовых и общинных старейшин, судов казиев, горских князей, наставников религиозных сект и т. п. Все народы России имели в прошлом или сохраняют доныне какие-то политические традиции. Они далеко не всегда совместимы с современными принципами правового государства и демократического общества, а ведь именно на демократичность претендует президентский проект конституции. Надо, кстати, иметь в виду, что сохранение или возрождение таких обычаев вовсе не обязательно должно соответствовать интересам всех представителей данных групп населения. Не каждый казак мечтает жить по установлениям казачьего круга и распоряжениям атаманов. Не каждый «мусульманин» готов подчиняться законам шариата. Словом, если включать указанную норму в конституцию, то ее обязательно надо уточнить на предмет соотношения с общегражданским правом и общей системой местного самоуправления. И сделать это следовало бы именно в конституции, а не в каком-то специальном законе, поскольку речь идет о фундаментальных правах человека и гражданина.

В проектах Конституционной комиссии уделяется несколько большее внимание проблеме самоопределения. Их сильной стороной является, например, норма, согласно которой граждане свободны в определении своей национальности и не могут быть принуждены к ее указанию (проекты — 1990, ст. 2.3.9; 1991, ст. 28; 1992, ст. 27). На мой взгляд, наиболее полным и удачным является вариант 1990 г., который затем почему-то был сокращен: «Каждому гарантируется свобода национального самоопределения — право определять свою национальную принадлежность, исходя из своего этнического самосознания и чувств, а также право сообщать о своей национальной принадлежности, используя традиционные

* Словосочетание «национальный и этнический состав населения» выглядит тем более загадочным, что одним из авторов проекта является С. М. Шахрай — главный правовед в президентской администрации и высший государственный чиновник по делам национальностей.

** Сопоставив с предыдущим, приходится согласиться с критиками президентского проекта в том, что он, по всей видимости, был составлен наспех.

самоназвания наций *, или воздерживаться от такого сообщения. Никто не может быть принужден к определению и указанию его национальной принадлежности».

Эта норма имеет очень большое значение для увязывания гражданских и этнических прав, помимо того, что она позволяет покончить с практикой обязательного фиксирования национальности в паспортах, личных делах и прочих документах.

Этнонационализму свойственно возвышать «права нации» над правами гражданина и признавать последние лишь постольку, поскольку они не противоречат первым. Но права нации — это большей частью некая гипотетическая система идеологических ценностей, которые якобы разделяют и даже обязаны разделять все «этнофоры», а на деле выражают специфические социальные интересы этнической элиты.

Реальное — любое — самоопределение начинается тогда, когда оно основывается на праве индивида выбирать свое место в обществе, присоединяться к той его группе, которую он предпочтет, определять свою этническую идентичность, свои этнокультурные, языковые, конфессиональные и иные социальные ориентации. И все это — независимо от его происхождения. С точки зрения воинствующего этнонационализма или религиозного фанатизма такое поведение квалифицируется как измена нации или вере. С точки зрения демократизма — как естественное и неотъемлемое право человека и, кстати, главное условие свободного группового самоопределения.

В проектах Конституционной комиссии, в отличие от президентского, специально оговаривается вопрос об использовании языков. Наряду с конституированием общегосударственного языка (русского), а также предоставления республикам права устанавливать в дополнение собственные государственные языки указывается, что «в местах компактного проживания этнических общностей... в официальных отношениях могут употребляться языки этих общностей» (см., например: 1992, ст. 85). В ст. 27 того же документа зафиксировано, в частности, право на свободный выбор языка воспитания и обучения. Такие нормы можно только приветствовать, хотя главная проблема будет состоять (помимо вероятного сопротивления бюрократических учреждений) в создании организационных и материальных условий для их реализации. Конституционная комиссия внесла также в свой проект важный пункт о национально-культурной автономии (ст. 7).

В первом варианте содержалось специальное указание на то, что государственные органы «обеспечивают малочисленным народам защиту их исконной среды обитания, создают им условия для национального, экономического, культурного и языкового возрождения» (ст. 4.2.4). В третьем же варианте эти народы упоминаются только в связи с тем, что их представителям дается безусловное право на альтернативную гражданскую службу, в то время как прочим гражданам такое право «может быть» (то есть может и не быть) предоставлено (ст. 55). Трудно сказать, чем вызвана такая метаморфоза, существенно сужающая обязательства государства перед данной категорией населения. Возможно — тем, что в процессе весьма затянувшейся разработки специального законодательства о малочисленных народах обнаружились труднопреодолимые проблемы, и прежде всего — проблема выделения критериев таких этнических общностей.

Сравнивая тексты конституционных проектов в частях, касающихся базовых принципов устройства многонационального общества и этнических прав, мы не обнаружим между ними принципиальных противоречий. В качестве основы целесообразней было бы, наверное, избрать соответствующие положения всех трех вариантов Конституционной комиссии: они учитывают больше аспектов и более обстоятельны, хотя и нуждаются в дополнительной проработке.

---

* Если здесь заменить «нацию» на «народ», «этническую группу» или «этническую общность», то формула получится, наверное, близкой к оптимальной.

* * *

Перейдем к самому сложному и, видимо, самому важному вопросу о соотнесении этнической структуры и государственного устройства России. В значительной степени от решения этого вопроса зависит реализация многих декларативных принципов и правовых норм, которые мы рассмотрели выше. И в этом же вопросе все конституционные проекты страдают синдромом «социалистического федерализма».

РСФСР в составе СССР была, вопреки своему названию, отнюдь не федерацией, а унитарным государством с автономиями, подобно Азербайджану, Грузии, Таджикистану и Узбекистану.

РСФСР считалась федерацией на том основании, что в ее составе существовали автономные республики, рассматривавшиеся в качестве национально-государственных образований. Между тем они занимали только 27% территории РСФСР, а их совокупное население составляло лишь 14% ее общего населения (по данным на 1989 г.). Лишь 16 из 71 административно-территориальной единицы федерального подчинения имели статус АССР. Таким образом, субъектами федерации признавалось меньшинство регионов основного уровня, в систему федеральных связей была вовлечена меньшая часть граждан. И происходило это от того, что в основе советского государственного устройства лежал пресловутый принцип «социалистического федерализма», согласно которому субъектами таких связей могли быть только «национальные образования». Этот принцип трактовался как осуществление права наций на самоопределение и способ демократического решения «национального вопроса».

Дело, конечно, заключается не только в терминах, статусах и символах. С ними связаны различия в правах регионов и, что еще важней, в распределении между ними государственного бюджета.

Такая ситуация порождала дополнительные и довольно курьезные последствия. Мало того, что статусные этносы автономий имели преимущества по сравнению с населением великорусских территорий, но они оказались в лучшем положении, чем их соплеменники за пределами автономий. Между тем в собственных автономиях в 1989 г. проживало, например, только 27% мордвы, 48% марийцев, 49% чувашей, по 59% башкир и бурят, 66% удмуртов. В двойственном положении оказался и русский этнос, так как русские в автономных республиках за компанию с местными статусными народами получили больше политических прав и бюджетных ассигнований, нежели русские в великорусских регионах.

Таким образом, «социалистический федерализм» выглядит не только весьма сомнительно с точки зрения равноправия граждан, но и создает чрезвычайно запутанную, алогичную ситуацию. Он оказывается непригодным даже для достижения своего основного предназначения — обеспечения этническим меньшинствам дополнительных возможностей для социального и культурного развития. Наличие государственности или автономного самоуправления низших уровней (область, округ) вообще не является главным условием этого развития. Для того чтобы, например, открыть национальную школу, выпускать газету на соответствующем языке, обзавестись национальным театром или музеем, совсем не обязательно иметь собственное государство. Такого рода взаимосвязь присуща тоталитарному обществу, в котором государство вмешивается и в то, что в принципе не относится к функциям политической власти.

На деле смысл «социалистического федерализма» состоит в удовлетворении честолюбия этнических элит и национальной гордости народов. В большинстве же случаев этнические элиты делят власть с элитами иноэтничными, и тогда автономии превращаются просто в привилегированные политические образования, статус которых ничем нельзя обосновать.

Превращение России в настоящую федерацию должно, во-первых, заключаться в разделении всей ее территории (за исключением, например, столичного

округа, возможно, еще каких-либо образований) на равноправные субъекты федерации. Практически это означает уравнение в статусе и правах краев и областей с автономными республиками.

Во-вторых, такое превращение унитарного государства не должно продвинуться дальше федерации, где начинается уже состояние негосударства (конфедерации, союза государств и т. п.). Я, кстати, не считаю, что федерация непременно лучше демократического унитарного государства. Просто отказ от идеи федерации, даже в ее нынешнем, далеко не адекватном воплощении, обязательно вызвал бы острый политический кризис: наши реформаторы в последние годы добились большого успеха в придании нейтральному с точки зрения демократических принципов понятию «унитаризм» зловещего смысла. В то же время я не стану утверждать, что сохранение «единой и неделимой» любыми средствами отвечало бы некоему высшему идеалу социального прогресса. Однако, коли уж мы говорим о реформировании государства, то было бы крайне нелогично подменять эту тему рассуждениями о целесообразности или нецелесообразности его ликвидации.

Ныне автономии, и не только те, которые раньше были АССР, именуют себя не иначе как суверенными государствами, хотя и «в составе РФ». Уже и Вологодская область декларировала свой государственный суверенитет [10]. Она, по большому счету, имеет на это не меньше прав, чем автономии. Но в рамках единого государства она имеет на это столь же мало прав, как и автономии. В последнее время понятие «государственный суверенитет» совершенно утратило строгий юридический смысл. Страна становится подобием матрешки, в которой все ее вкладыши тоже объявили себя матрешками, хотя лишь вся конструкция в сборе может считаться настоящей матрешкой.

Суверенизаторскую риторику автономий можно было бы оценивать как «детскую болезнь», последовавшую за неумеренным потреблением свободолюбивых идей. Думаю, что угроза распада России — это политический блеф, причем блеф даже не двойной, а тройной: со стороны президентского лагеря, со стороны оппозиции и со стороны региональных властей. Цель игры состоит в том, чтобы запугать народ и побудить его принять определенную политическую программу и власть определенной политической группировки — «в противном случае страна развалится!». Регионам же надо застолбить для себя как можно больше прав. В действительности расчленить Россию еще трудней, чем, как оказалось, СССР. Однако, если не прекратить блефовать, то можно, наверное, еще больше расшатать всю систему государственной власти и ввергнуть страну в еще больший хаос.

* * *

Во всех конституционных проектах Россия определяется как федеративное государство, а в двух из них провозглашен договорный принцип его построения. В проекте «Коммунистов России» провозглашается, что «советские социалистические республики и автономные образования — автономные области (округа), созданные в результате реализации права народов на самоопределение». входят в состав РСФСР на договорных началах, и их отношения с РСФСР подлежат регулированию еще не существовавшим в то время Федеративным Договором (ст. 102). В президентском проекте соблюден тот же принцип — путем включения в структуру конституции Федеративного Договора. В проектах же Конституционной комиссии отсутствуют какие-либо ссылки и на Договор, и на договорной принцип вообще. По всей видимости, очередной парламентский проект тоже будет включать Федеративный Договор, и различия в этом вопросе исчезнут. Сегодня нет такого политика, который осмелился бы выступить против него: слишком сильно он разрекламирован как гарантия и символ самостоятельности регионов.

Президентский вариант конституции определяет, что «Российская Федерация как федеративное государство состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных областей, автономных округов» (ст. 55). Все они прямо не называются субъектами федерации, но это, видимо, подразумевается введением такого термина во втором абзаце статьи. Определены также сферы полномочий федеральных органов власти, поименно перечислены все административные территории (те самые субъекты федерации), а остальные вопросы взаимоотношений с этими территориями оставлены за Федеративным договором. К нему мы обратимся чуть позже.

В проекте Конституционной комиссии также содержится формула, косвенно признающая субъектами федерации республики, края, области, Москву, Санкт-Петербург, автономные области и округа (ст. 77). Подобно президентской версии Конституции, в нем прямо не говорится о неравноправии этих образований и этническом признаке как критерии наделения их различными статусами. Имеется, однако, статья 81, разделяющая территории на несколько категорий.

Первая категория — это республики (т. е. бывшие АССР и, видимо, те автономии низших уровней, которые сумели за последние годы поднять свой статус). Республикам предоставляется «вся полнота государственной власти», за исключением полномочий, отнесенных к ведению федеральных органов.

Вторую категорию составляют края и области, а также приравненные к ним обе столицы и автономные области. Оговорено, правда, что правовой статус последних (какой-то дополнительный?) должен определяться специальным федеральным законом. Территории этой категории осуществляют «полномочия государственной власти, не предусмотренные статьями 79 и 80 Конституции РФ».

В отдельную категорию выделены автономные округа, которые «могут входить» в республики, края и области и права которых надо еще определить соответствующим федеральным законом.

Боюсь, что разобраться в конкретном содержании этих различий способны только специалисты, привычные к юридическому жаргону. Обычному человеку, для которого, собственно, законы и пишутся, трудно, наверное, понять, чем отличаются права республик от прав краев и областей (не говоря уж о том, какими правами в конечном счете предполагается наделить автономии). В самом деле, правовые ограничения для республик устанавливаются в ст. 79, повествующей об исключительных прерогативах федеральных властей. Права краев и областей ограничиваются той же ст. 79 и ст. 80, в которой говорится о вопросах совместного ведения РФ и территорий всех уровней, от республик до округов. Таким образом, если рассуждать чисто логически, статья 80, ограничивающая в правах все стороны (ибо исключает из сферы их исключительного ведения определенные функции управления), распространяется не только на края и области, но и на республики, и тогда различий между ними не обнаруживается. Но к чему же тогда делить их на разные группы?

С автономными областями и округами дело обстоит, кажется, проще, так как их права устанавливаются не методом исключения, а дополнительными законами. Проще — но едва ли лучше. Конституция оставляет в неопределенном состоянии немалую часть своих территорий, к тому же обладающих, кажется, статусом субъектов федерации.

Но, может быть, никакие правовые различия и не имеются в виду, и остается только порадоваться стремлению законотворцев устранить иерархичность в политико-правовых статусах регионов, основанную на этническом признаке? Может быть, указанные категории — это только дань традициям советского политического номинализма, от которых трудно сразу избавиться?

К сожалению, текст документа не дает оснований для такого оптимизма, хотя, повторю, разобраться в этой системе, достойной творчества средневековых законников-схоластов, непросто. Придется обратить внимание на некоторые нюансы и косвенные указания, содержащиеся в тексте проекта.

Уже само разделение территорий на типы (каждому из них посвящен отдельный пункт названной статьи) свидетельствует о том, что авторы документа рассматривают их в качестве неравнозначных административных единиц. Округа, к тому же, «могут входить» в состав других территорий, и в таких случаях их статус, следовательно, будет ниже. Республики имеют собственные конституции, а все прочие образования — «уставы и нормативные правовые акты» (ст. 80). И наконец: республики «о б л а д а ю т (разрядка моя.— *С. Ч.*) всей полнотой государственной власти...», а края и области «о с у щ е с т в л я ю т государственную власть...». Между обладанием и осуществлением власти — такая же разница, как, например, между обладанием и управлением собственностью.

Подобные нюансы в совокупности с имеющимися в тексте неясностями (видимо, неслучайными) имеют, на мой взгляд, принципиальное значение. Учитывая советскую политическую практику, от которой мы отнюдь не ушли, можно легко предположить, что отмеченные детали со временем обросли бы такими законами и подзаконными актами, которые четко выстроили бы «субъекты федерации» по ранжиру, воспроизведя старую систему «социалистического федерализма».

По-видимому, здесь сказалась также одна из ложных идей перестроечной эпохи: идея о том, что субъекты федерации могут находиться в разной степени зависимости от федерального государства и в то же время быть «равноправными». Ей сопутствовала и другая — о возможности взаимного делегирования части своих полномочий федеральными и союзнореспубликанскими органами власти. Эта последняя идея была зафиксирована в проектах Союзного договора, она же присутствует в Федеративном договоре и парламентском проекте конституции (ст. 82).

Нормальное федеративное устройство предполагает безусловное равноправие и безусловно равное ограничение в правах всех субъектов федерации. Конституционный же процесс, происходящий на наших глазах, ведет к выстраиванию такой системы, которая сделает неравноправие даже не исключением, а основополагающей конституционной нормой. Впрочем, с этой системой можно будет бороться. Если она будет создана (или, точнее, воспроизведена), что скорее всего и произойдет, то в стране наверняка развернется новый этап суверенизации — превращение краев, областей и автономий в республики. И такая возможность в парламентском проекте тоже предусмотрена (ст. 77).

Несколько иная и более демократическая система административно-территориального устройства предусматривалась первым проектом Конституционной комиссии. В нем говорилось: «Российская Федерация состоит из национальных и региональных государственных образований, имеющих конституционно-правовой статус равноправных республик, а также из федеральных территорий» (ст. 4.1.1.). Такая норма подрывала традиционное монопольное право этнонаций иметь высшую форму политического самоуправления в рамках РФ, распространив его на сугубо территориальные сограждане, безотносительно к их этническому составу. Недостаточно, правда, ясно был обрисован вопрос о федеральных территориях. Они лишь определялись как самоуправляющиеся административные единицы, непосредственно подчиненные федеральным властям (ст. 4.2.9.), но имеющие возможность преобразовываться в республики (ст. 4.1.6.). Неясным оставалось, какие региональные образования изначально получали статус республики или федеральной территории, какая часть страны отводилась под последние. Иными словами, повисал в воздухе один из главных вопросов — является ли Россия федерацией для всех или хотя бы для подавляющего большинства граждан и регионов или же для незначительной части населения и отдельных территорий. Кроме того, право обретения федеральными территориями статуса республики ставилось в зависимость от весьма субъективного условия «способности самостоятельно выполнять функции, определяемые Конституцией Российской Федерации» и решения федерального парламента.

Во втором проекте отмеченные положения претерпели любопытную метаморфозу, отразившую, по всей видимости, противоборство сторонников «национально-государственного» и «регионального» подходов. Здесь присутствуют только два типа территориальных единиц — республики как национально-государственные образования и «земли» как образования «региональные». Последние, таким образом, лишились статуса республики и государственного образования. Федеральные территории вообще исчезли. Вместе с тем по характеру и объему прав и функций управления обе оставшиеся категории административных единиц, как явствует из текста, абсолютно ничем не отличались друг от друга. Символическую победу одержали национальные республики, а реальную — «регионы». Впрочем, и в этом варианте кое-что было продумано не до конца — например, как предполагалось поступить с существующими автономными областями и округами. В дальнейшем нажим «националов», вероятно, усилился, и в третьем варианте получилось то, о чем мы уже говорили.

Что касается проекта «Коммунистов России», то в нем государство построено — без каких-либо маскировочных ухищрений — на принципах этнонационализма и иерархичности. Субъектами федерации однозначно признаются (национальные) республики, автономные области и округа (ст. 102, 106), различающиеся между собой по степени самоуправления. Края и области признаются равноправными с республиками и автономиями лишь в «финансово-экономической и социально-культурной сфере» (ст. 118).

Нам осталось выяснить, как решаются все эти вопросы в Федеративном Договоре и, соответственно, в президентском проекте конституции.

Общепринятым стало сегодня мнение, что Федеративный Договор — это идеальная модель государственного устройства России, наилучший способ регулирования этнополитических проблем, оптимальный компромисс между всеми заинтересованными сторонами. Надо только разработать механизмы его реализации, и все будет в порядке.

Пропагандистов Договора почему-то не посещают довольно естественные сомнения. Если Договор до сих пор, по общему признанию, не заработал и не снял ни одной проблемы, то, может быть, дело заключается не в отсутствии «механизмов», а в самой его идее? И что это за политическая конструкция, в которую не заложено главное — механизмы ее функционирования?

Вспомним, в какой обстановке создавался и подписывался Федеративный Договор (подписан 31 марта 1992 г.). Центральная власть запугивала себя и других якобы реальной угрозой распада России. Республики и прочие регионы охотно подыгрывали центру и шантажировали его будто бы имевшейся у них возможностью пойти беспредельно далеко в своей суверенизации, да еще выражали сожаления по поводу такой перспективы. В этой сумятице Договор призван был сыграть роль идеологического огнетушителя. По существу такой же характер имели новоогаревский процесс и идея создания СНГ. Правда, у нас есть много политиков, государственных сановников, которые, кажется, всерьез полагают, что политика заключается в конструировании красивых деклараций и что эти декларации обязаны автоматически действовать. Им и в голову не приходит, что создаваемые ими законы, указы, соглашения и тому подобные политико-правовые благопожелания зачастую оказываются неосуществимыми, поскольку они игнорируют реальную ситуацию, логику политических отношений, правила функционирования политических структур — словом, все то, что составляет область государственного права и научной политологии, а также искусства управления.

Можно возразить: Федеративный Договор очень конкретен, детализирован, почти лишен абстрактной декларативности, значит, он практичен! И действительно: содержание Договора полностью соответствует его названию и цели «разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации» и органами власти территорий. Однако в данном случае конкретность содержания документа создает

лишь иллюзию его практичности, более того, исключает его практическую значимость.

Сама договорная форма отношений содержит в себе элемент необязательности. В России же сплошь да рядом не исполняются даже законы и решения верховной (да и любой другой) власти. Право существует больше теоретически, чем в реальной жизни. В таких условиях «добровольное согласие», каким бы «сердечным» оно ни было, действует до тех пор, пока его участники не сочтут для себя выгодным его нарушить, зная при этом, что никакой ответственности они за это не понесут.

Договоры, по определению, представляют собой способ регулирования отношений между равными по статусу и правам партнерами. В нашем же случае в договор вступили верховная власть и подчиненные ей местные власти. Договор может создать верховную государственную власть, учредив государство, и на этом прекратить свое действие, уступив место конституции и законам. Таким путем, например, сложилось американское государство. В нашем же случае договор заключила «главная матрешка» со своими вкладышами и таким образом поставила под сомнение свое главенство, принцип единой российской государственности. Если, кстати, говорить о первичности чьих-то прав и суверенитетов, то все «суверенные республики в составе РФ», за исключением, может быть, Татарстана, были созданы именно в рамках РСФСР и СССР.

Можно сколько угодно говорить о добровольности, самоопределении, построении федерации снизу и прочих идеологических красивостях, но факт остается фактом: Федеративный договор несет в себе тенденцию отхода от федерализма в сторону конфедерализма. А детализированность, о которой шла речь, только усиливает эту тенденцию. Законодательная власть государства оказывается фактически отстраненной от формирования его федеративной системы. Конституционный строй России еще до своего нового оформления получил в готовом виде значительную часть своих основных структур, подробную регламентацию многих вопросов государственной жизни. Изменить эту систему, даже в деталях, будет чрезвычайно трудно, так как для этого, как предусмотрено Федеративным договором, потребуется согласие всех участников.

Совершенно безосновательно было бы утверждать, что Федеративный договор явился уступкой демократизму, воле граждан и народов за счет нарушения некоторых правил политической инженерии. Договор готовился типично бюрократическими методами и по сути представляет собой соглашение между высшими должностными лицами центральных и региональных органов власти. Граждане, народы были исключены из процесса принятия столь важного и столь сомнительного документа. Но, может быть, недемократическим способом созданы, навязаны стране демократические устои российской государственности?

Договор закрепил неравноправие «субъектов федерации», разделив их на три неравнозначные по политико-правовому положению группы. Имеется, собственно, не один, а три самостоятельных договора: между федеральной властью и органами власти «суверенных республик в составе Российской Федерации», органами власти краев, областей, Москвы и Санкт-Петербурга и органами власти автономных областей и округов *. Показательно, что в «Заявлении глав республик Российской Федерации при участии руководителей региональных и межрегиональных ассоциаций Российской Федерации», принятом на совещании 26 мая 1993 г., было отмечено, что в новой конституции необходимо сохранить статус республик, определяемый Федеративным договором, иными словами, сохранить их привилегированное положение, которое не санкционировано краями, областями, автономиями низших уровней. Главы

* Есть также два протокола к первому и второму договорам, оговаривающие некоторые дополнительные условия, причем представители Калужской и Ленинградской областей и Санкт-Петербурга подписали протокол с рядом исключений.

республик расщедрились лишь на то, чтобы «реализовать принципы равноправия субъектов федерации в социально-экономической сфере»[11]. О политико-правовой сфере речь не идет.

Федеративный договор содержит в себе мощный потенциал противоречий. Трудно рассчитывать, что они не скажутся в дальнейшем. Суверенизация Вологодской области — это не анекдот, а их прямое следствие. Учтем еще, что Договор не подписали Чечня, Ингушетия, Татарстан, что сам принцип добровольности, на котором только и могут основываться договоры, оставляет за сторонами право в любое время прекратить свое участие в соглашении. Федеративный договор не предусматривает на этот счет никаких ограничений.

Духу Федеративного договора больше всего соответствует, как мне представляется, президентский проект конституции, хотя, скажем, и третий вариант Конституционной комиссии вполне совместим с Договором. Так, президентским проектом предусмотрено, что высшая палата парламента (Федерального Собрания) — Совет Федерации — должна как минимум наполовину состоять из депутатов от республик, автономных областей и округов (ст. 85). Эта норма реализует упомянутый выше протокол к договору с республиками. Вроде бы она призвана уравнять в правах «национальные образования» с краями и областями, которые в силу того, что в них сосредоточена основная часть избирателей, автоматически получат больше мест в нижней палате — Государственной Думе. Однако Совет Федерации, по проекту, наделяется существенно бо́льшими полномочиями, чем Государственная Дума: он замыслен как высшая палата в прямом смысле этого слова (см. ст. 93—99, 102). Признак национальности, т. е. любой национальности, кроме русской и тех, которые не успели обзавестись собственными республиками и автономиями, опять-таки перевешивает принцип гражданского равноправия и равноправия субъектов Федерации.

Федеративный договор плох. Однако при желании можно было бы избежать его недостатков и в то же время сохранить его как идею, как символ согласия и удовлетворения национальной гордости республик. Для этого Договору следовало бы придать характер сугубо декларативный (например, подтвердить всеобщее желание жить в едином государстве, перестроить его на действительно федеративных началах, гарантировать участие всех заинтересованных сторон в выработке новой конституции и т. п.). Это позволило бы вести конституционный процесс в нормальной, спокойной обстановке, без заранее обусловленных крупных и мелких ограничений. Правда, и идеология конституционной реформы должна была быть иной: с опорой на гражданина, на народ-согражданство, а не на бюрократические «этнические» структуры. К сожалению, эта проблема остается актуальной и в контексте общей задачи преобразования России. Провозгласить антикоммунизм и «антисоветизм» — еще не значит прийти к демократизму. Тоталитаризм многолик и всеяден. Он может основываться на символах любой идеологии, от фашизма до пролетарского интернационализма, потому что он сам является самостоятельной идеологией и принципом общественного устройства.

Общий вывод, который можно сделать из анализа рассмотренных конституционных проектов, заключается, на мой взгляд, в том, что ни один из этих проектов не обеспечивает перехода к нормальному федеративному устройству России и к вполне демократическому гражданскому обществу от общества этнически-сословного. Во всех проектах есть немало здравых идей, но они обесцениваются парадигмой национальной государственности, которая, к тому же, воспроизводит прежнюю советскую государственно-правовую систему, подверженную, как выяснилось, саморазрушению. В течение десятилетий она держалась в значительной степени силой тоталитаризма. По всей видимости, только тоталитаризм сможет придать устойчивость и новой российской «федерации».

* * *

Похоже на то, что именно к тоталитаризму, «неототалитаризму», ведет президентский проект конституции.

Режим президентского авторитаризма легко вычитывается из многих статей проекта.

Почему-то такая система у нас многими рассматривается как выражение демократических начал, а президентская республика, о которой постоянно говорят идеологи этой модели, понимается как власть президента, которую он же, по своему собственному усмотрению, и «ограничивает», и единственная форма подлинно демократического общественного устройства.

Происходит это, наверное, потому, что понятие «демократия», очень конкретное по своему политико-правовому содержанию, воспринимается нашим неискушенным и глубоко идеологизированным и идеалистичным сознанием как абстрактный символ социального прогресса, свободы, процветания и пр. Либо — как полное отрицание (отрицание и больше ничего) всех прежних социальных ценностей.

Прогресс — это вещь весьма относительная. В разных обществах он может принимать разное обличье: у африканских пигмеев — одно, у просвещенных европейцев — другое. И навязывать пигмеям европейские представления о прогрессе, соответствующие этим представлениям политические институты было бы довольно глупо и даже аморально. Вполне вероятно,— тут ничего нельзя доказать,— что прогресс для России вовсе не заключается в демократии. Однако нельзя любую политическую доктрину, объявляемую прогрессивной, именовать демократической. Нельзя, прикрываясь лозунгами демократии, подрывать фундаментальные принципы демократического строя в виде представительных органов власти, разделения властей и всей системы взаимных ограничений между различными типами власти. Но именно эта тенденция наглядно проявляется в России в последнее время. Смыкаясь с этнонационализмом, она неминуемо, если дать ей простор, приведет к укреплению никуда не исчезнувшей государственной и общественной системы прежнего СССР.

* * *

Пока статья готовилась к печати, в стране произошли новые и достаточно важные события, связанные с конституционной реформой и явившиеся следствием опубликования президентского проекта конституции. Состоялось созванное президентом Конституционное совещание (июнь-июль). Принятый на нем новый проект Основного закона [12] отразил достижение некоторого компромисса между президентской стороной и Верховным Советом, что, однако, отнюдь не снизило остроту политического противостояния в обществе. Вообще конституционная реформа оказалась не сутью этого противостояния, а лишь поводом для очередного политического сражения в борьбе за власть. В этом смысле Р. И. Хасбулатов безусловно прав, когда говорит, что новая конституция — это не самая актуальная проблема. Конкретное содержание конституционных норм сегодня не имеет существенного значения, поскольку верховные власти страны постоянно демонстрируют свое пренебрежение к закону как к таковому.

Летняя кампания была также отмечена усилением трений между «национальными республиками», с одной стороны, и краями и областями, с другой.

Примеру Вологодской области последовали или выразили готовность последовать Свердловская, Челябинская, Амурская, Иркутская, Томская, Ленинградская области, Красноярский край и некоторые другие.

В начале июня была опубликована новая версия проекта конституции фракции «Коммунисты России» [13]. В том, что касается государственного федеративного устройства РФ, этот документ отличается редкостной лаконичностью и «лояльностью» к Федеративному Договору. Соответствующий раздел проекта включает только три статьи, и бо́льшую его часть занимает перечисление

территорий, входящих в состав РФ. Регламентация же федеративных отношений полностью оставлена за Федеративным Договором, включенным в проект. Главная особенность этого варианта, по сравнению с проектом 1990 г., заключается в признании субъектами федерации не только автономий, но также краев, областей, Москвы и Санкт-Петербурга (ст. 72).

Что касается проекта, подготовленного Конституционным совещанием, то он воспроизводит как удачные, так и наихудшие положения парламентских и президентского проектов; в целом же компромисс в данном вопросе не пошел на пользу делу.

Зафиксировано равноправие субъектов федерации, однако сохранено их разделение на «суверенные государства в составе Российской Федерации» и «государственно-территориальные образования» (ст. 5) *. Республики («суверенные государства») наделяются собственными конституциями, прочие же территории — лишь уставами (ст. 66). Новое здесь — это определение Устава как «основополагающего закона», что является очередным филолого-юридическим изобретением российских правоведов. До сих пор существовало понятие «Основной закон», то есть конституция. В чем заключается семантический смысл «основополагающего закона», его изобретатели не пояснили.

Недоумение вызывает и следующее положение названной статьи: статус субъектов федерации определяется Конституцией РФ и Конституциями и Уставами самих субъектов федерации. Между тем, их статус в федеративном государстве может о п р е д е л я т ь с я только конституцией этого государства: в противном случае оно перестанет быть государством и превратится в межгосударственное объединение. Законодательные же акты субъектов федерации могут, видимо, лишь констатировать их статус, выработанный в процессе построения федеративного государства и закрепленный в его конституции. Однако странности на этом не заканчиваются: в ст. 65 все территории РФ поименно распределяются по конкретным категориям (статусам) субъектов федерации! Но и это еще не все. В той же ст. 66 указано, что «изменение конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации осуществляется федеральным конституционным законом», причем при согласии самого субъекта. «Осуществляется» — это не то же самое, что «определяется», а «согласие» — это пассивное действие. Кто же тогда о п р е д е л я е т изменение статуса?

В проекте появилась статья (ст. 72), которая отсутствовала в президентском проекте конституции, но имелась в парламентском: о сфере совместного ведения РФ и субъектов федерации. Она представляет собой несколько видоизмененные статьи Федеративного Договора. Спрашивается, которой из двух редакций следует верить и зачем вообще понадобилось такое дублирование? Не говоря уж о том, что сама область «совместного ведения» выглядит как архаическое напоминание о советской конституционной системе. Впрочем, реально никакого совместного ведения и не предусматривается, поскольку по вопросам, относящимся к этой области, «издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации» (ст. 76). Иными словами, устанавливается субординация между федеральными и местными законами.

Можно привести и другие положения проекта, которые возвращают нас к эпохе «сверхцентрализма», осуждавшейся еще недавно нынешними российскими политиками. Так, федеральная исполнительная власть получает право «создавать территориальные структурные подразделения и назначать соответствующих должностных лиц» (ст. 78), «федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти...» (ст. 77). Звучит несколько туманно. Но если вспомнить постоянно повторяющийся Б. Н. Ельциным тезис о «единой вертикали исполнительной власти», то вырисовывается перспектива превращения феде-

* Интересно, кстати, узнать, чем «государство» отличается от «государственно-территориального образования».

рализма в малозначащий лозунг. В то же время в проекте сохранены положения о договорных отношениях (ст. 66), о взаимном делегировании полномочий (ст. 78).

В результате получается весьма эклектичное политическое образование, основывающееся на несовместимых принципах федерализма, унитаризма и конфедерализма. Не удивительно, что у проекта оказалось гораздо больше противников, чем сторонников. Показательно и то, что идею форсированного принятия новой конституции, выдвигавшуюся президентом, критикуют теперь не только его оппоненты из парламентской оппозиции, но уже и, например, «радикальные демократы».

Сам президент тоже, кажется, оставил на время эту мысль и сосредоточил свои усилия на поисках внеконституционных способов контроля за политическими процессами в стране. Такую цель преследует, в частности, план создания Совета Федерации, обнародованный в Петрозаводске на совещании глав республик (август 1993 г.). Совпадение названия этого Совета с названием одной из палат парламента, предусмотренной президентским же проектом конституции и проектом Конституционного совещания, не может быть простой случайностью. Видимо, цель состоит в том, чтобы посредством конституционного термина легитимизировать внеконституционный орган власти и его право решать такие вопросы, которые, в принципе, относятся к сфере компетенции законодательного корпуса. Обращает на себя внимание и то, что этот «Совет Федерации» предполагается сформировать из высших должностных лиц субъектов РФ. Ареопаг региональных сановников во главе с президентом должен олицетворять собой принципы демократии и федерализма!

К концу лета конституционный процесс уперся в стену труднопреодолимых политических противоречий, увяз в концептуальных и сугубо терминологических проблемах. Ясно, что перспективы выхода из этого тупика — выхода хоть куда-нибудь — будут определяться исходом политической борьбы, а не усилиями ученых и правоведов. До тех пор, пока политическая ситуация не стабилизируется, конституционный процесс может рождать только уродцев. А хотелось бы иметь юридически выверенный Закон, способный эффективно действовать при любом президенте и любом парламенте, обеспечить построение действительно правового государства.

Примечания

[1] Сов. этнография. 1990. № 5, 6.
[2] См.: Аргументы и факты. Ноябрь 1990 (№ 47); Российская газета. 11 октября 1991; Аргументы и факты. 12 марта 1992.
[3] Ссылки на этот документ даются по ротапринтному изданию.
[4] Известия. 30 апреля 1993.
[5] Декларации о суверенитете союзных и автономных республик. М., 1990. С. 5.
[6] Там же. С. 7.
[7] Там же. С. 9.
[8] Там же. С. 11, 13.
[9] Там же. С. 14, 16—17, 33, 36, 38, 43, 45, 46—47, 52, 57, 59—60, 62, 65, 67, 70, 72, 73.
[10] Известия. 18 мая 1993.
[11] Известия. 28 мая 1993.
[12] Московская правда. 20 июля 1993.
[13] Правда. 5 июля 1993.

Constitutional Reform and Nationalities Problems in Russian Federation

Several projects of a new Constitution of Russian Federation prepared in 1990—1993 are viewed in present paper. The author advocates some indisputable statements concerning the guarantees of equal rights for ethnic groups and chances for their cultural development. At the same time, as the author points out, all projects are marked by «socialistic federalism», a heritage of former USSR state system. Completely this remarks can be refered to Federative Treaty. The author stressed that the domination of this principle will never lead to establishing of real federate mechanism. Moreover, the Federative Treaty, based on ethnonationalism, can weakening the Russian statehood.

S. V. Cheshko