

Совет по внешней и оборонной политике (СВОП) начал по инициативе его члена председателя Координационного Совета блока «Отечество — Вся Россия» академика Е.М.Примакова серию круглых столов по наиболее важным стратегическим проблемам развития имеется в виду по результатам круглых столов готовить и публиковать рекомендации, рассчитанные не столько на краткосрочную, сколько на среднесрочную перспективу (до 2000 г.) Весной планируется все подготовленные доклады опубликовать в книге «Стратегия для Президента».

Обсуждения проводятся на максимально широкой надпартийной основе. К выработке докладов СВОП будет привлекать лучшие интеллектуальные силы из столицы и из провинции.

Таким образом предполагается создать условия для максимально широкого и просвещенного согласия по основным стратегическим проблемам развития страны с тем, чтобы будущий президент имел бы на столе своего рода «наказ», а не начинал бы работу почти с чистого листа методом проб и ошибок, как обычно случается в нашей стране.

Побочная цель круглых столов — устроить своего рода смотр новых политических и интеллектуальных сил страны.

Первый из круглых столов был посвящен проблеме реформы Конституции. Дискуссия оказалась столь насыщенной и высоко профессиональной, что было решено опубликовать ее полную стенограмму с минимальными сокращениями.

Записи не авторизовывались. Поэтому редакция заранее извиняется за возможные искажения.



СОВЕТ ПО ВНЕШНЕЙ И ОБОРОННОЙ ПОЛИТИКЕ

КРУГЛЫЙ СТОЛ «О КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЕ»

27 сентября 1999 г., гостиница «Арбат», Москва

С.А.Караганов, Председатель Совета по внешней и оборонной политике.

Сегодняшний Круглый стол о конституционной реформе открывает серию Круглых столов, которые организованы по просьбе члена Совета по внешней и оборонной политике, председателя Координационного совета блока «Отечество — вся Россия», академика Евгения Максимовича Примакова. Он обратился к нам как к организации принципиально надпартийной с предложением организовать серию обсуждений по важнейшим стратегическим проблемам российской политики, чтобы на широкой общественной основе выработать согласованное представление о том, как наша страна должна развиваться в ближайшие пять лет после 2000 года.

Планируется проведение по крайней мере семи Круглых столов, в том числе по конституционной реформе, по борьбе с коррупцией, по оборонной политике, политике в отношении Сибири и Дальнего Востока, судебной реформе и другим темам. По итогам обсуждений мы подготовим соответствующие доклады, которые будут сведены в единую книгу и опубликованы предположительно в апреле 2000 года под названием «Повестка дня для президента-2000». Мы надеемся, что эта книга, а главное — предшествующие ей

дискуссии действительно позволят нам сузить поле разногласий и расширить поле согласия между основными политическими силами России, чтобы мы пришли к 2000 году не разобщенными, как прежде, а максимально сплоченными.

Фактически, президент 2000 года получит от нас не просто рекомендации, а целую программу. А мы в Совете по внешней и оборонной политике будем готовы предоставить президенту несколько молодых «команд мечты», если ему захочется претворить эту программу в жизнь.

Сегодня мы проводим Круглый стол по конституционной реформе. Вы знаете, что этот вопрос сейчас обсуждается в Думе. Мы хотим помочь этому думскому процессу и тем процессам, которые еще будут происходить в следующем году, после новых парламентских выборов. Несомненно, в обществе уже существует широкое согласие о необходимости конституционной реформы. Однако, как и что следует менять, мы пока еще точно не определили.

Сегодня мы должны попытаться ответить на три вопроса.

Нужно ли менять действующую Конституцию? Думаю, что на этот вопрос ответ будет положительным.

Что нужно менять в Конституции? Здесь, по-моему, будет множество разногласий.

И самый важный вопрос — как менять действующую Конституцию? По этому вопросу согласие еще не достигнуто и нет пока ясного представления о возможных процедурах.

Я предлагаю вести наши дискуссии следующим образом. Сначала мы предоставим слово Евгению Максимовичу Примакову, который выступит с коротким докладом, который фактически будет введением в тему. Затем откроется общая дискуссия.

Евгений Максимович, прошу Вас.

Е.М.Примаков, председатель Координационного совета избирательного блока «Отечество — вся Россия», академик, член Совета по внешней и оборонной политике.

Спасибо, Сергей Александрович.

Я полностью с Вами согласен, что необходимо широкое, если хотите, надпартийное обсуждение вопроса о конституционной реформе, который волнует все наше общество. И я благодарен вашему Совету за то, что вы взяли на себя функцию проведения Круглых столов по актуальнейшим вопросам сегодняшней политики.

Действительно, проблема, которую мы сегодня обсуждаем, весьма актуальна и волнует все наше общество. Конституционная реформа необходима — это очевидно. Но крайне важно в пылу предвыборной борьбы, на которую накладывается эта дискуссия, не выплеснуть с водой и ребенка.

Существует диалектическое единство между двумя противоположностями: необходимостью стабильного состояния основного закона и одновременно — необходимостью внесения в него поправок, изменений, диктуемых самой жизнью. Очевидно, что нельзя менять конституцию с каждым новым главой государства. К сожалению, у нас в истории так сложилось, что при Ленине была принята одна конституция, при Сталине — другая, потом была конституция брежневская, а самая последняя конституция связана с именем Бориса Николаевича Ельцина.

Но если сейчас мы твердо решили, что будем проводить согласно действующей конституции регулярные выборы президента, то это, естественно, не означает, что каждые

четыре года конституция должна меняться. Конституция должна сохраняться как основной закон, содержащий весьма важные положения. К таким положениям я бы отнес признание и гарантирование прав и свобод человека, сохранение исторически сложившегося единства нашего государства, гарантии гражданского мира и политической стабильности. Принципиальным является также разделение властей и требование их согласованной работы, да и многое другое. Все эти принципы составляют суть конституции, и они должны оставаться неприкосновенны. Например, в Соединенных Штатах, как известно, конституция существует в неизменном виде уже 200 лет.

Но наряду с неизменностью основополагающих принципов стала очевидной и необходимость внесения определенных изменений. Конституция в этом смысле не является статичным, совершенно застывшим механизмом. Она может и должна обновляться в той мере, — и я хочу это особо подчеркнуть, — в какой это диктуется самой жизнью.

Какие проблемы имеются в виду применительно к требованиям сегодняшнего дня? Ниже я их перечислю, но сразу оговорюсь, что я буду только называть проблемы, а не предлагать рецепты, как их решать. Думаю, что к согласованному решению мы должны прийти вместе в результате наших дискуссий

Итак, первая проблема — это формирование и деятельность правительства.

К примеру, можно начать с вопроса о процедуре смене Кабинета Министров. Как известно, картина в последнее время была более чем поучительная: за полтора года пять смен Кабинета, пять председателей правительства. Президент, назначая нового председателя правительства, конечно, может предварительно советоваться с Госдумой и Советом Федерации по этому вопросу, а может и не советоваться. Здесь нет никаких конституционных гарантий, специально оговоренных требований включать в этот процесс парламент. Это что касается назначения правительства, а про отставку и говорить нечего.

Другой пример — не секрет, что у председателя правительства абсолютно связаны руки в решении кадровых вопросов. Он фактически не может сам подобрать себе заместителей. Что же касается освобождения членов правительства, то для этого по действующей конституции, кстати, в отличие от предыдущей, даже не требуется письменного представления председателя правительства. А на мой взгляд, лицо, отвечающее за все решения правительства, должно иметь право самостоятельно выбирать, с кем работать. Разумеется, в процессе утверждения этого выбора необходимо участие и президента, и Госдумы.

Даже приведенные примеры показывают, насколько назрела сегодня потребность в перегруппировке функций и полномочий между президентом, парламентом и правительством.

Вторая проблема — это необходимость отрегулировать в конституционном порядке взаимодействие правительства и Госдумы. У правительства нет практически правовых инструментов взаимодействия с законодателями. Ведь это факт, что правительство годами не может провести через Думу необходимые для страны налоговые законы, законы о земле, другие социально-экономические решения. Годами Дума критикует, например, правительство за действия на Северном Кавказе, и иногда справедливо критикует, но в то же самое время до сих пор не принят закон о чрезвычайном положении или закон, определяющий особый статус Чечни, да и многие другие законы, нужные для конкретной работы правительства. Я не снимаю здесь, конечно, вину с правительства — нужно действовать активнее, вместе работать с парламентом уже на стадии подготовки концепции законопроектов. Но ведь должны же быть какие-то механизмы и воздействия на парламент в этом плане! Следовательно, нужно отрегулировать в конституционном порядке взаимодействие правительства и Госдумы.

Третья проблема — правительство парламентского большинства. В кабинете министров, который я имел честь возглавлять, были представлены многие партии. Вернее, это правительство состояло из профессионалов, которые вышли из разных партий либо были связаны с различными партийными движениями. Могу смело сказать, что это реально помогало правительству работать, делало его более дееспособным, повышало его авторитет в стране и за рубежом.

Однако создание правительства парламентского большинства — это качественно более высокий уровень, это более тесное взаимодействие правительства с парламентом, в частности с Государственной Думой. И речь идет не только о том, что формируя правительство парламентского большинства, Государственная Дума получает возможность большего контроля за действиями правительства, но также о том, что Госдума в этом случае должна принимать те законы, которые помогают работать правительству.

Четвертая проблема — проблема так называемых «силовых министерств», министерств «со звездочками». Я думаю, что политическое руководство силовыми министрами со стороны президента не должно вызывать сомнений. Но в то же самое время существует необходимость оперативного руководства со стороны председателя правительства силовыми министрами в решении тех задач, которые стоят перед правительством. Это и сбор налогов, и борьба с преступностью, и решение многих экономических задач. Председатель правительства, мне кажется, просто обязан осуществлять оперативное руководство силовыми министерствами в рамках решения перечисленных мною, а также многих других решаемых правительством задач.

В пятую проблему я бы выделил деятельность государственных органов по решению жизненно важных для России вопросов, особенно в кризисных ситуациях. Взять, к примеру, события, которые происходят на наших глазах на Северном Кавказе, в Дагестане. Они еще раз показали необходимость не спорадического — время от времени, а постоянного, межведомственного взаимодействия для решения всех этих вопросов. Более того, эти события показали необходимость осуществления, я бы сказал, превентивных каких-то контрдействий для того, чтобы не допустить развития невыгодных нам процессов. Я думаю, что с этой точки зрения следует очень внимательно относиться к функциям Совета безопасности.

Этот орган должен работать постоянно не только на уровне его аппарата. Этот орган должен быть постоянно созываемым и работать непосредственно под руководством президента. И я думаю, что постоянно созываемый Совет безопасности может сделать очень многое в том случае, если он будет не только анализировать и выдавать рекомендации, но будет также реально прогнозировать и иметь право принимать решения. Разумеется, эти решения могут выходить только за подписью главы государства или лица, его замещающего (об этом я позже скажу). Поэтому я считаю важным, чтобы в конституции было не просто упоминание о Совете безопасности, как это сделано сейчас. Необходимо обсудить, как дополнить и расширить существующие конституционные нормы о Совете безопасности, с тем, чтобы более четко определить его статус и конкретные полномочия.

Шестое. Пересмотр полномочий главы государства, усиление отдельных институтов государственной власти не должны трактоваться как стремление превратить президента в некое подобие английской королевы. Мне представляется, что для России с ее традициями, историей и многонациональным характером очень важна сильная президентская власть. И здесь, мне кажется, не следует нам думать о том, как ослабить эту президентскую власть. Речь должна идти о необходимости более сбалансированного распределения функций между президентом и другими институтами государственной власти.

Вместе с тем, как представляется, следовало бы подкрепить президента, например, введением должности вице-президента. На эту проблему существует множество различных

взглядов. Некоторые из них порождены уже имеющимся опытом, который далеко не однозначен. Но мне кажется, что этот неоднозначный опыт не должен в принципе перечеркивать возможность обсуждения проблемы введения функций вице-президента.

Я специально употребил слово «функции», потому что могут быть различные взгляды на этот вопрос. Кстати говоря, мировая практика показывает, что в различных странах он тоже решается по-разному: в одних государствах функциями вице-президента наделяется премьер-министр, в других — вице-президент возглавляет правительство, в третьих имеется отдельная, так сказать, самостоятельная должность вице-президента. Но так или иначе, если речь идет о функциях вице-президента, должно быть лицо, наделенное этими функциями. Хотя бы для того, чтобы в случае вынужденного отсутствия президента руководить важнейшими государственными институтами, в частности, тем же Советом безопасности.

Или, например, в бытность мою министром иностранных дел, я наблюдал картину, которая, мягко говоря, не укладывается в обычную дипломатическую практику, — когда выстраиваются в ряд тридцать послов и вручают президенту свои верительные грамоты. Такая ситуация может выглядеть как явное неуважение к другим государствам, к нашим партнерам. Такие представительные функции тоже можно передавать в случае необходимости вице-президенту.

Но самое главное — решение вопроса о вице-президентских функциях серьезно укрепит механизм преемственности власти не только в стратегическом, но и в тактическом плане. Я хотел бы обратить ваше внимание, например, на такой вопрос. Известно, что конституция отводит всего три месяца на организацию и проведение досрочных выборов президента. Такой спешки можно было бы избежать, если бы у нас была должность вице-президента или определенное лицо выполняло бы эти функции. Но я сейчас не берусь судить, как лучше решить этот вопрос, какое решение будет оптимальным.

Еще один важный круг проблем — совершенствование федерализма. В действующей конституции даны четкие контуры Российской Федерации, но многие положения прописаны в самом общем виде. Безусловно, нужно повышать самостоятельность и ответственность регионов. Безусловно нужно поддерживать и развивать местное самоуправление. Нет никаких сомнений в том, что необходимы гарантии сохранения и развития самобытности национальных государственных образований в составе России. Но при всем этом в конституции нет прописанных механизмов жесткого обеспечения единства экономического пространства с равными правами и обязанностями для всех субъектов Российской Федерации.

В этом смысле, может быть, нам стоит повнимательнее посмотреть на нашу собственную историю, хотя бы XIX века. Тогда Россия твердо обеспечивала единство своего экономического пространства, хождение единого рубля на всем его протяжении, но достаточно гибко подходила к политике в отношении так называемых национальных окраин. Достаточно сказать, что в ноябре 1815 года император Александр I подписал польскую Конституцию, в которой все граждане объявлялись равными и равно пользующимися покровительством закона.. И это было в то время, когда в России еще существовало крепостное право.

Или «Высочайшая грамота» Александра I, данная им в марте 1809 года Финляндии, которая определяла исключительное положение этого Великого княжества в составе России. Финляндия сохраняла согласно этому документу свое внутреннее законодательство, бюджет, полицию, суд. Все это было — так что нам есть чему поучиться и у собственной истории.

Но для меня есть несколько очевидных принципов, так сказать, внешних рамок, которые должны определять общие контуры поисков и решений в области развития федерализма.

Во-первых, для России абсолютно неприемлемы как национализм, так и шовинизм. Для нашего многонационального государства эти оба понятия, эти оба явления, совершенно неприемлемы.

Во-вторых, нужно предпринять решительные шаги по укреплению вертикали исполнительной власти. Пока она проведена «пунктиром», а потому система государственного управления нередко дает сбой. Причем эта вертикаль, на мой взгляд, должна доходить и до органов местного самоуправления — в той части, где они участвуют в осуществлении государственно-властных функций.

Часто необходимость провести эту «сплошную линию» вертикали исполнительной власти связывается с отменой демократических выборов на местах. Это абсолютно неправильно. Можно все это сделать и при сохранении демократического подхода к избранию на местах руководителей.

В-третьих, гарантии прав национальностей, национальных образований не должны осуществляться за счет нарушения равенства прав субъектов Российской Федерации и единого стандарта прав граждан на всей территории Российской Федерации.

В-четвертых, повышение роли субъектов Российской Федерации должно означать рост федеративных, а не конфедеративных начал.

Я надеюсь, что результатом нашей работы будет не только уточнение позиций по всем этим вопросам, но и формирование определенного консенсуса.

Как уже упоминал Сергей Александрович Караганов, в Думе уже обсуждается вопрос о внесении изменений и дополнений в Конституцию Российской Федерации. Но мне кажется, что обсуждение этого вопроса, не в упрек будет сказано присутствующим здесь депутатам Госдумы, нельзя осуществлять методом кавалерийской атаки, особенно в предвыборный период. Необходим системный подход, а не выдергивание отдельных позиций. Поэтому, я думаю, наше сегодняшнее обсуждение должно стать хорошим подспорьем в сложной работе по совершенствованию Конституции, а может быть даже и ориентиром, по которому следует идти.

Конституция — это живой организм. Наша задача — создать условия для его развития и совершенствования. От того, насколько умело, четко, согласованно и ответственно мы подойдем к решению этой задачи, зависит судьба нашего государства в новом тысячелетии.

С.И.Шишкин, заместитель председателя Законодательного Собрания Иркутской области.

Мне сегодня очень лестно и приятно выступить в столь квалифицированной аудитории, тем более что речь идет о такой проблеме, которая не может не волновать все наше российское общество, — о конституционной реформе. Поэтому мне кажется, есть смысл «отмотать ленту» на шесть лет назад, вернуться в тот период, когда мы еще только разрабатывали текст действующей конституции, и может быть, подвести некоторые итоги, оценить те перспективы, которые сегодня мы имеем, в смысле улучшения самого текста конституции и в смысле укрепления легитимности основного закона.

Я думаю, что Евгений Максимович не случайно среди своих «Семи тезисов» о конституционной реформе не упомянул два основополагающих конституционных института, а именно, — основы конституционного строя и институт прав и свобод граждан. Именно эти

институты на уровне, так сказать, вербальной формы, в принципе не вызывают сомнения в обществе и подтверждены текущей практикой. Хотя мы можем говорить о несовершенстве механизмов реализации этих конституционных норм, но на уровне идеи, на уровне поиска виртуальной модели правового регулирования по поводу этой группы отношений, похоже, уже сложился общественный консенсус. И мне кажется, констатация этого факта чрезвычайно важна. Очевидно, что по мере обострения политической борьбы в обществе в связи с выборами сначала парламента, а затем президента, вал соображений и идей в сфере конституционной реформы будет нарастать. Очевидно, что общественная мысль будет постоянно обогащаться разного рода концепциями и теориями на этот счет, и потому мне кажется чрезвычайно важной эта констатация для того, чтобы эти институты оставались для нас незыблемыми, были бы своеобразной «идеологической плитой», на базе которой мы могли бы совершенствовать систему государственной власти и управления.

Но естественно, поскольку я представляю Иркутскую область, мне уместнее говорить относительно двух тем, которые, к сожалению, при прошлом конституционном проектировании мы оставили открытыми — это тема нацгосустройства и местного самоуправления. Я думаю, вряд ли мы могли в 1993 году раз и навсегда решить эти сложнейшие вопросы, эти основательные блоки проблем, поскольку, все вы прекрасно помните ту политическую обстановку, в рамках которой осуществлялось конституционное проектирование. И я думаю, нельзя винить авторов конституции в том, что тогда они не добрались до этих двух злободневных тем, за которые мы потом постоянно запинаясь в последние 5-6 лет. Наверное, ругать мы их не будем, но сегодня некоторые «вешки», так сказать, на будущее мы должны поставить. Тем более, что в стране за это время сложилась богатая практика — и на конституционной основе, и на базе текущего законодательства, которая дает уже много оснований для корректив, для осмысливания наших последующих правовых и политических шагов.

Но если говорить об идее федерализма, то в посткоммунистической России формой ее опосредования, к сожалению, в основном пока является терминологическая трескотня, поскольку собственной устойчивой исторической традиции федерализма реально мы не имели. Конечно, ссылки на прошлый век, может быть, и хороши, но мы должны подумать относительно того, насколько они применимы в современных условиях. Мне кажется, что те находки царизма, которые в качестве примера приводил нам Евгений Максимович, вроде того, как царь утверждал конституцию Польского государства, вряд ли применимы сегодня, накануне следующего тысячелетия. Лично я плохо себе представляю, как бы президент России мог утвердить конституцию, к примеру, Татарстана. Довольно сложно себе представить в современных политических условиях, что это возможно, что такой механизм может обеспечить стыковку интересов. Но это, как говорится, частности.

Все-таки если говорить по-крупному, то мне видятся очевидными следующие дефекты, устранение которых, на мой взгляд, необходимо для большего обогащения идеи федерализма. К сожалению, вряд ли можно утверждать, что мы нашли оптимальную форму компетенции верхней палаты нашего парламента. Я думаю, что она искусственно заужена. Мне кажется, что следует верхнюю палату сделать более основательным звеном в законодательном процессе, если хотите, придать ей функции предварительной апробации законопроектов перед поступлением их в Думу. Может быть, стоило бы в этом смысле посмотреть на практику, существующую в Западной Германии, где Бундесрат (верхняя палата парламента) является как бы фильтром для прохождения законопроектов в нижнюю палату. Это — первое.

Второе — о принципах формирования верхней палаты парламента, так сказать, о ее субстрате. На мой взгляд, представительство на уровне первых лиц субъектов федерации в верхней палате, с одной стороны, делает ее авторитетной, а с другой стороны, — мало дееспособной, поскольку страна большая, и постоянные отъезды руководителей регионов

нередко приводят к фактической подмене этих фигур на уровне субъектов Федерации. Безусловно, Совет Федерации, — хорошая форма для взаимодействия, скажем, губернаторов и председателей законодательных органов регионов. Но мне кажется, если подходить к верхней палате как к рабочему инструменту для проведения правовой политики в нашем государстве, то формирование его из первых лиц субъектов Федерации — это не очень хорошая идея. И поэтому, на мой взгляд, надо было бы вернуться к старой мысли о том, чтобы в парламенте работали не первые лица, а представители от исполнительной и законодательной ветви субъектов Российской Федерации. Это, кстати, было бы в каком-то смысле хорошей уздой и для тех местных деспотий, которые мы сегодня, к сожалению, видим, которые развиваются как раз из-за отсутствия должного контроля за теми, кто персонифицирует ту или иную территорию.

Далее. Мне кажется, у нас существует не совсем удачная конструкция разделения компетенций по уровням власти. Я думаю, что все-таки необходимо специально выделить зоны исключительной компетенции субъектов Российской Федерации, зоны конкурирующей компетенции между Федерацией и ее субъектами. Тогда, я думаю, это могло бы иметь лучшую организацию.

Еще один тезис. Мне кажется, мы слишком увлеклись процедурами выборности властей всех уровней. Возможно, что сегодня назрела ситуация, когда мы должны серьезно обсудить вопрос о том, насколько оптимальна сама система выборности губернаторов в субъектах Российской Федерации. Может быть, есть смысл перейти к системе назначения глав регионов с соответствующей «прокаткой» таких фигур в законодательных органах субъектов Федерации. Мне кажется, что тогда бы система разделения властей приобрела более точный характер, нежели тот, который она имеет сейчас.

И, наконец, я хотел бы сказать два слова о местном самоуправлении. Если помнят коллеги, то мы обсуждали на Конституционном совещании тему о том, что местная власть должна существовать в менее аморфном виде, чем, скажем, нам представлялся институт местного самоуправления.

Но, как ни парадоксально, нынешняя тревожная обстановка, все эти взрывы и террористические акты привели к тому, что институт местного самоуправления впервые проявился у нас в том классическом виде, в каком он существует в ряде зарубежных стран, когда люди защищают свой подъезд, когда они самостоятельно объединяются вокруг конкретных, совершенно прагматических вещей. И это, мне кажется, дает качественно новый уровень консолидации общества в самом низу. Но в то же время, мне кажется, что все остальное — это от лукавого. Местное самоуправление, на мой взгляд, это — органы местной власти, органы государственной власти. И обрывать вертикаль государственной власти на уровне субъектов Федерации мне кажется ошибочным, хотя до сих пор эта идея не считается оптимальной в нашей практике. Я бы, конечно, по этому поводу мог еще многое сказать, поскольку занимаюсь этим специально, но из-за недостатка времени, возможно, сделаю это в какой-то другой форме.

М.А.Краснов, вице-президент Фонда прикладных политических исследований ИНДЕМ, бывший помощник Президента Российской Федерации по юридическим вопросам, соавтор проекта новой редакции Конституции Российской Федерации.

В принципе ни одна конституция не гарантирует того, что власть будет работать точно по ее букве, потому что это не должностная инструкция. Поэтому всегда есть люфт между конституционными нормами и реальной практикой. Важно только, какого объема этот люфт.

Мы увидели, что в наших условиях, когда конституция очень качественная с юридической точки зрения, но достаточно «воздушная», остается много пространства для маневров. К сожалению, наша власть еще не научилась разумно пользоваться этим маневром, поскольку, у нас, в общем-то, не было условий для того, чтобы сформировалась та политическая культура, которая есть, например, в западных странах. Поэтому наша мысль очень простая — сделать конституцию менее «воздушной», более жесткой. Это первый был посыл, которым мы руководствовались.

И второй посыл — мы руководствовались той идеей, которую высказал сейчас Евгений Максимович: ни в коем случае не пытаться вносить изменения в Конституцию механически, не «отрезать» какие-то полномочия у президента. Нельзя заикливаться вообще на личности — мы имеем дело с институтом президентства, с главой государства. Это все очень непростые вещи. Поэтому мы попытались более адекватно, на наш взгляд, описать роли каждого из институтов власти. Мы не занимались, например, механическим «отрезанием» у президента полномочий и «перекидыванием» их к Государственной Думе, как это пытается делать сейчас фракция КПРФ, — это очень несистемный и очень опасный подход, потому что, как только качели качнутся в другую сторону, то снова придется менять конституцию. Потому в нашем проекте речь шла только о перераспределении полномочий.

Поскольку в моем распоряжении очень мало времени, я попробую сказать только о наиболее важном сегодня и актуальном моменте — это вопрос о формировании и деятельности правительства.

Нередко спрашивают, а какую республику Вы предлагаете? Я вообще не склонен давать названия, потому что это очень условные вещи — парламентская республика, президентская или полупрезидентская. Но в одной статье я шутки ради сказал, что мы предлагаем «правительственную республику». В принципе это близко к идее, потому что один из принципов нашего проекта — это формирование самостоятельного, но ответственного правительства. Ответственного, прежде всего, даже не перед президентом и парламентом, а перед обществом. Так вот, в вопросе о формировании правительства, мы предложили, с одной стороны, какие-то элементы, свойственные парламентской республике, но с другой стороны — элементы, которые сохраняют Россию как президентскую республику.

По нашей схеме кандидатуру премьера предлагает Государственная Дума, и соответственно правительство слагает полномочия не перед вновь избранным президентом, а перед вновь избранной Думой. То есть, ключ как бы передается в Государственную Думу. Но мы должны понимать, что на нынешнем этапе, когда партии еще не сформированы в той мере, в какой они должны быть, может и не состояться такого думского большинства, которое способно выбрать компромиссную фигуру. Допустим, даже в ситуации, когда одна фракция получила абсолютное большинство мест или несколько фракций договорились о коалиционном правительстве, они все-таки могут не договориться по фигуре премьера по самым разным причинам. И вот тогда мы, в отличие от парламентской республики, создаем для случая, когда нет согласованной кандидатуры, некий демпфер в виде права президента в такой ситуации самому назначить премьер-министра. При этом должны выполняться два условия: во-первых, президент назначает премьера на один год, и во-вторых, без права его отставки. Однако, если Дума видит, что этот, условно говоря, «президентский» премьер-министр, работает нормально и выражает интересы большинства думских фракций, то она вправе как бы заявить, что это ее выдвигенец. И тогда премьер-министр и правительство начинают работать в ординарном режиме.

Вообще надо сказать, что институт отставки правительства мы выводим из функций президента. Единственное, что, пожалуй, остается из этой сферы в компетенции президента, — возможность в случае вынесения вотума недоверия Кабинету Министров выбирать между отставкой правительства и роспуском Думы.

Второй важный момент — по нашей схеме правительство должен полностью формировать премьер-министр. Единственное, что может президент в нашей модели, — это представлять премьер-министру кандидатуры так называемых «силовых» руководителей: Министра обороны, Министра иностранных дел, Министра юстиции, спецслужб.

Кстати, мы предлагаем также расширить состав правительства. Сегодня в него входят только премьер, его заместители и министры. Мы предлагаем расширить этот состав за счет председателей комитетов и руководителей всевозможных служб.

Заканчивая свое выступление, я бы хотел сказать о двух идеях, которые выдвинул Евгений Максимович.

Первое — о вице-президенте. Да, вице-президент резко стабилизирует систему в формальном смысле, потому что выборы, будут проводиться систематически — условно говоря, как в Штатах, раз в четыре года в первый вторник октября. Но при нашей политической культуре, при наших самодостаточных личностях лидеров, я боюсь, что в фактическом смысле это сможет вновь дестабилизировать ситуацию и привести к катаклизмам. Сегодня президент и вице-президент могут быть друзья — «не разлей вода», завтра, при непонятно как изменившихся условиях, они могут стать противниками. Ведь надо понимать, что если президент и вице-президент идут не от одной партии, а просто дружат, то теряется этот системный принцип. Другое дело, что здесь можно тоже создать необходимые демпферы, наделить вице-президента конкретными функциями и полномочиями. Тогда он, может быть, не будет чувствовать неудовлетворенность собственным положением. Но я очень боюсь, что при нынешнем уровне правового и политического сознания, это вряд ли возможно.

Второе — что касается Совета безопасности. Тоже, вроде бы, логичная модель — как скоординировать действия мускулов государства. Но как и вице-президент, так и Совет безопасности, могут играть противоречивую роль в различных политических условиях.

Поэтому такие предложения необходимо обязательно рассматривать с позиций, насколько это способствует сохранению стабильности системы. Вообще мы должны предлагать изменение конституции исключительно для трех вещей: чтобы власть была предсказуемой, эффективной и ответственной.

С.С.Собянин, председатель Думы Ханты-Мансийского автономного округа.

Наверное, прежде чем говорить о конституционной реформе, внесении поправок в конституцию, нам необходимо понять, чего мы, собственно, хотим достигнуть, каковы цели изменения конституции. Простые перемещения полномочий от одного органа власти к другому, как уже не раз здесь говорилось, вряд ли приведут к чему-то хорошему.

Мне кажется, что цель любой конституции — это обеспечение стабильного экономического развития страны при сохранении независимости и целостности государства и соблюдение прав и свобод человека.

В 1936 году была принята замечательная Конституция — она признана одной из лучших конституций в то время. Однако в результате она породила одно из самых страшных тоталитарных государств. В 1993 году мы тоже приняли одну из самых демократических конституций, и так же имеем на сегодня достаточно серьезную критическую, кризисную ситуацию. И не поняв, почему это произошло, не оценив эту ситуацию, производить новые изменения в конституции, мне кажется, попросту нельзя.

В экономическом плане за эти годы произошел глобальный передел собственности, причем он произошел таким образом, что в основу перераспределения собственности легли не законы, не конституция, а «указное право», ведомственные инструкции и тому подобное.

В результате мы имеем достаточно криминализированный раздел собственности и неуверенность собственников в способности сохранить то, что они имеют на сегодняшний день. Результатом этого явились отток капитала за рубеж, криминализация экономики, коррупция власти и другие негативные явления. Результатом этого также стал мощный налоговый пресс на те предприятия, которые еще оставались на плаву. В итоге мы породили теневой бизнес и дальнейшую криминализацию общества.

Параллельно мы сформировали прекрасные демократические институты власти, в частности замечательную судебную систему, независимых судей. Причем судей, независимых в том числе и по самому механизму формирования судебной системы. Это действительно идеально независимая система, аналогичная германской или еще какой-нибудь другой. Но тем не менее наша независимая судебная система, находясь в той среде, в которой она реально сегодня находится, превратилась не столько в независимую, сколько в замкнутую систему, по сути дела, никак не реагирующую на общественное мнение, на общественные институты и на органы государственной власти. В результате нельзя сказать, что эта судебная система эффективно сработала. Наоборот, вина за сегодняшнюю ситуацию с криминализацией общества во многом ложится именно на эту судебную систему, хотим мы это признавать или нет.

Другой пример — институт президентства. Это, пожалуй, самый сильный институт из всех органов государственной власти, которые прописаны в конституции. Однако, практически не контролируемая, высококонцентрированная президентская власть, по сути дела, сегодня является дестабилизирующим фактором, потому что любая смена руководителя государства, наделенного такими полномочиями, воспринимается как некая революция. И достаточно сложно предсказать, в какую сторону будет двигаться наше общество при очередной смене лидера. Мне кажется, что проектируя изменения конституции, мы должны уйти от этой непредсказуемости власти, и в первую очередь, власти президентской.

Сформировав прекрасный в правовом плане парламент, мы, к сожалению, получили из-за особенностей его формирования структуру, оппозиционную ко всем другим институтам власти. И эта оппозиционная структура действует на протяжении вот уже многих лет, действительно блокируя все законы, которые вносят и президент, и правительство.

Мне кажется, что старательно перекладывая на российскую действительность прекрасный принцип разделения властей, мы действительно перестарались. Сегодня власти разделены настолько, что они абсолютно не контролируют друг друга. Существующая Счетная палата является какой-то бутафорской организацией, поручения которой никому не интересны — они совершенно не реализуются ни прокуратурой, ни правоохранительными или судебными органами, ни парламентом. В результате фактического нарушения принципа взаимного контроля властей мы получили неконтролируемые частицы власти, и в том числе огромную неконтролируемую часть власти на территориях.

Наверное, это имел в виду Евгений Максимович, когда говорил об отсутствии вертикали исполнительной власти. Я бы не согласился с тем, что нам надо формировать жесткую вертикаль власти. Но взаимный контроль властей обязательно должен быть. И не только в Центре, но и на местах. Тогда будет какая-то легитимная власть, способная к самоочищению и контролю.

То же самое можно сказать и об органах местного самоуправления. Сам принцип самостоятельности органов местного самоуправления прекрасный. Но при его реализации мы отсекали то, что есть во всех странах мира, имеющих систему органов местного самоуправления, а именно — контроль органов государственной власти над органами местного самоуправления, контроль экономический и финансовый. Его-то, по сути, и не существует. Сегодня практически невозможно проверить ни один орган местного

самоуправления: для того, чтобы зайти в любую мэрию, нужно вызывать ОМОН. Это совершенно непозволительно.

В то же время нет и общественного контроля снизу за органами местного самоуправления — он попросту не сформирован. И в этой ситуации, когда нет контроля ни сверху, ни снизу, мы получили некую идеалистическую ситуацию — для идеальных мэров, для идеальных губернаторов, для идеального президента. Но мы живем в реальном обществе, и эта идеальная система, по сути дела, сегодня не срабатывает.

Конечно, можно рассматривать несколько вариантов изменения существующей ситуации. Первый вариант — он очень, конечно, для российского человека греет душу — это создание некоего унитарно-административного государства, восстановление жесткой вертикали власти, отмена федеративного устройства, выборов, и так далее, и тому подобное. Но мы тут же получим, с одной стороны, безответственность органов государственной власти перед населением, а с другой — отсутствие общественного контроля за органами государственной власти. И в такой ситуации мы многократно пожнем то самое олигархическое государство и смычку власти с мощными финансовыми институтами, которые сегодня так порицаем. В рыночной ситуации выстраивать унитарно-административную систему невозможно. Тогда нужно делать и второй логический шаг — заканчивать рыночные реформы и переходить к старой, давно известной системе.

Мне кажется, что все-таки необходимо идти по пути совершенствования, а не революционных изменений демократических институтов власти. В том числе и в том, о чем сегодня постоянно говорится, — в равномерном распределении полномочий в «четырёхугольнике» власти.

Я не думаю, что мы сегодня должны переходить от президентской к парламентской республике путем назначения председателя правительства Думой. Мне кажется, что мы такую систему власти уже практически проходили — это был 1992 год. Она нам тогда не понравилась, и мы перешли к жесткой президентской республике. Ну, а если завтра перейдем к ней опять, то, наверняка, потом снова обратно вернемся — это бесконечный процесс. Необходимо, мне кажется, совершенствовать ту систему, которая есть сегодня. Как совершенствовать, я уже об этом говорил: необходим взаимный контроль, упрощенная система отзыва депутатов, отзыва президента, возможны еще какие-то рычаги, взаимного давления одной ветви власти на другую.

Можно еще долго говорить на эти темы. Они действительно интересные, объемные, но мне бы в заключение хотелось сказать о механизме реализации конституционных поправок, потому что тот процесс, который мы сегодня наблюдаем, я бы назвал неким параличом конституционной реформы. По такой системе невозможно в принципе провести никакую поправку. Государственная Дума, отдельные ее фракции решили самостоятельно,, провести изменения в Конституцию, не посоветовавшись ни с Советом Федерации, ни с правительством, ни с президентом. И получили то, что сегодня получили. И это будет каждый раз повторяться.

Мне кажется, единственный путь совершенствования Конституции — это даже не Конституционное собрание, которое тоже нереально на сегодняшний день, а Круглый стол, наподобие того, что здесь собрался. Это взаимные консультации и взаимное терпение. Но, в принципе, мне кажется, что сегодня мы используем последний шанс перед президентскими выборами для каких-то изменений конституции. Пройдут парламентские выборы, пройдут выборы президентские — и о конституционной реформе, мне кажется, нужно будет забыть надолго.

Ю.Ю.Болдырев, заместитель председателя Счетной палаты.

В общем-то, конечно, представителям «бутафорских организаций», наверное, не стоило бы давать слово в этом уважаемом собрании, но все-таки я бы отметил, что бюллетени Счетной палаты с ее отчетами и заключениями рассылаются бесплатно во все центральные библиотеки всех субъектов Российской Федерации. И если общество не реагирует надлежащим образом на те факты, которые содержатся в этих отчетах, — а я всего лишь по пяти проверкам Счетной палаты насчитал украденного на весь объем федерального бюджета нынешнего года (!), — так это нужно говорить скорее о дееспособности общества, а не о дееспособности Счетной палаты. Но мы здесь обсуждаем другую проблему.

Мне кажется, достойно внимания предложение конкретных проектов, но если мы хотим добиться согласия, наверное имеет смысл прежде всего очертить, в чем мы согласны по дефектам конституции. Единственно в чем лично я вижу согласие, и что, в общем-то, видно во всех предлагаемых проектах, — это в вопросе о необходимости контроля за исполнительной властью. Но, к сожалению, в нынешней Государственной Думе абсолютного консенсуса по этому вопросу, достаточного для принятия необходимого комплекса поправок в конституцию, не оказалось. Это — первое.

Второе. Мне кажется, есть вещи тесно связанные между собой, и невозможно просто «смешивать бульдога с носорогом». Необходимо четко определить принципиальный путь, исходя из ключевого дефекта конституции. В чем, на мой взгляд, принципиальный дефект конституции? В отсутствии механизмов ответственности и наказуемости лиц, принимающих решения. Причем это равно касается и исполнительной власти, и законодательной.

Применительно к исполнительной власти, мне кажется бессмысленно идти по пути декларирования усиления и сохранения президентской системы с параллельным созданием правительства парламентского большинства. Это абсурд, бессмыслица. Попытка разделить полномочия, дав президенту руководить государством, силовыми структурами и так далее, и одновременно передав экономику в правительство, абсолютно бессмысленна. Неужели кто-то думает, что можно руководить силовыми ведомствами отдельно, а экономикой — отдельно? Надо ли напоминать, что война вообще есть продолжение политики, экономической политики, только другими методами?

Я бы исходил из того, что нужно четко определиться по принципиальным позициям. Если мы решаем строить президентскую систему, тогда нужно двигаться по пути системы Соединенных Штатов Америки. По пути той системы, которая изначально, как мне кажется, зародилась путем совмещения поста президента и премьера, как это делал Ельцин в самом начале, в 1992 году. И это логично, потому что, не в обиду будет сказано руководителям любого нашего правительства, но фактически не один премьер не может и шагу ступить в нынешней системе без согласия президента. Если он это делает, его тут же выкидывают. Практически это так.

Любые правки конституции должны идти от жизни. А в жизни у нас возникли совершенно недопустимые прецеденты — прецеденты принятия «распылительных» решений по имуществу, по бюджету, по налоговым и таможенным льготам в коллегиальной процедуре, то есть в процедуре, при которой вообще никого ни к какой ответственности привлечь невозможно. Законодатели вместо того, чтобы это жестко пресечь, напротив, узаконили это в конституционном законе о правительстве.

Я, собственно, далек от того, чтобы спорить, какую надо строить республику — президентскую или парламентскую. Но очевидно, что можно строить либо ту, либо другую. Если президентскую, то исключительно важно зафиксировать персональный принцип принятия решений, персональную ответственность и жесткую подконтрольность того, кто

принимает решения. Бессмысленно, если мы вставим в рамках предлагаемой системы парламентский контроль только за правительством, а парламентского контроля за президентом не будет. Это значит, что через полномочия президента будет реализовываться все, что угодно, и ничем мы здесь делу не поможем.

Если же строить парламентскую систему (а элементы парламентской системы здесь заложены), то бессмысленно вообще говорить о парламентском контроле, если речь идет о правительстве парламентского большинства. Нужно говорить о контроле со стороны парламентского меньшинства. Только это создаст действительно эффективную систему сдержек и противовесов.

Дальше, опять же вещи взаимосвязанные, если говорить о нашем парламенте. В чем природа безответственности членов нашего парламента? Да прежде всего в том, что всем удобно быть в меньшинстве. Никто не обязан формировать коалицию большинства, принимающего на себя какую бы то ни было ответственность за что бы то ни было. Хотел бы подчеркнуть, что нынешняя система партийных списков — это атрибут парламентской системы, поэтому здесь тоже нужны выбирать четко связанные варианты.

Либо президентская система, где президент — глава правительства, он же принимает все решения, а ключевые должностные лица согласуются с парламентом, как это делают в США. Логичная, стройная, жесткая система. И тогда нет места никаким партийным спискам.

Либо иная система — парламентская: формирование правительства парламентского большинства и президент в той или иной степени в роли британской королевы. Но тогда должны быть не только партийные списки, но и обязанность парламента формировать коалицию большинства, и роспуск Думы не только в случае, если она поссорилась с правительством, которое сама же назначала, но и в случае, если она не создала в условные сроки коалицию большинства или если эта коалиция рухнула, то есть исчез субъект ответственности за принимаемые решения.

И последнее, на что я бы хотел обратить внимание. Мне кажется, достаточно уже ходить кругами. Мы проходили уже систему назначения губернаторов, проходили систему вертикали исполнительной власти. От нее шарахнулись в полную независимость губернаторов, в том числе и от закона. Теперь снова мы хотим вернуться к системе вертикали, вплоть до местного самоуправления.

Мне кажется, нужно лечить болезнь, а не шарахаться из стороны в сторону. А в чем заключается болезнь? Опять же в безответственности, в безнаказанности. В чем основа безответственности, безнаказанности? Да в том, что руководители субъектов федерации получили неприкосновенность как члены верхней палаты парламента.

На мой взгляд, вполне можно эффективно управлять, не назначая руководителей субъектов Федерации. Система представителей президента, которая сегодня является действительно в какой-то степени недееспособной и довольно странной, она вполне эффективно может действовать в случае, если мы идем, к примеру, по французскому пути: вот вам независимый глава администрации, но зависимый от закона и не имеющий неприкосновенности, а вот вам рядом представитель федерального Центра, на которого замыкается местное ФСБ и все территориальные подразделения федеральных служб.

Я, разумеется, не настаиваю именно на такой логике, но я хотел бы подчеркнуть, что те варианты конституционных изменений, которые здесь предложены, особенно вариант уважаемого Михаила Александровича Краснова, мне кажется, страдают одним — проблема не решается в принципе, потому что опять находятся новые механизмы выведения реальной власти из-под механизмов ответственности и наказуемости. Мне кажется, мы чего-то добьемся только в случае, если в конституции не будет и намек на возможность выведения реального властителя, реального главы власти, будь то президент или назначаемый

парламентом премьер, от ответственности за преступления, совершаемые в период властвования. А здесь, к сожалению, в предлагаемых вариантах все наоборот.

Но я ни в коем случае не хотел «разносить», критиковать предлагаемые проекты изменения Конституции. Я хотел лишь обратить внимание на то, что нам нужно договориться о ключевых дефектах Конституции, о ключевых принципах ее совершенствования и по ним найти консенсус. И здесь есть многовариантность. Каждый вариант надо расписать, следуя его логике, и если мы договоримся, что варианты выглядят логичными, то следует какой-то из логичных выбрать.

Еще раз хочу повторить — я искренне уважаю всех авторов и просто высказал свое мнение. Свои конкретные соображения представляю с удовольствием, тем более, что примерно две или три недели назад в «Новой газете» была опубликована моя статья «Ликвидационная конституция». Я там описал ключевые, на мой взгляд, дефекты механизма конституции и предложил, как, с моей точки зрения, нужно к этому подходить именно в системе многовариантности. С удовольствием представляю вам необходимые варианты.

В.А.Рыжков, руководитель фракции НДР в Государственной Думе.

Я должен сразу сказать, что точка зрения объединения «Наш дом — Россия» по вопросам конституционной реформы, которыми мы занимаемся уже порядка двух лет, по принципиальным параметрам совпадает с позицией, изложенной в докладе Евгения Максимовича Примакова и в его «Семи тезисах о реформе Конституции».

Мне кажется, что сейчас Ельцин как автор конституции 1993 года, автор, естественно, не текста, а конструкции, столкнулся с довольно грустным для каждого отца зрелищем — зрелищем падения, гибели своего детища. И главное, что произошло за последний год, начиная с 23 марта 1998 года, — это полная потеря легитимности конституции в глазах населения и политической элиты. И это безусловно трагический результат, потому что Ельцин наверняка стремился учредить новую российскую государственность в декабре 1993 года, также как и его соратники.

И вот через шесть лет реальность, очень жесткая, к сожалению, фиксирует, что учредить новую российскую государственность, в нормальном понимании этого слова, не удалось. И сейчас нация и политическая элита стоят перед задачей нового учреждения российской государственности. И как мне кажется, в этом отношении наша дискуссия по поводу конституции имеет именно учредительский характер. К сожалению, еще раз говорю — к сожалению, но это, по всей видимости, факт, из которого мы должны исходить.

Мои коллеги по Думе воспринимают эту задачу весьма примитивно. Вот коммунисты внесли четыре поправки. Поправки, с моей точки зрения, совершенно дурацкие, все четыре. Ведь при принятии этих поправок ситуация не только бы не улучшилась, а усугубилась бы многократно. Но очевидно, что в данном случае мои коллеги по Думе преследуют совершенно другую задачу — не добиться укрепления государственности и создания эффективной системы власти, а ткнуть на выборах пальцем в грудь Рыжкову или еще кому бы то ни было и сказать: «вот, видите, какие это лживые политики — говорят о том, что конституцию менять надо, а сами за поправки не голосуют».

Это тоже самое, как если бы кто-нибудь меня спросил: «Владимир Александрович, Вы грибы любите есть?» Я бы естественно ответил: «Люблю». «Тогда почему Вы не едите мелко порезанные поганки, которые мы положили перед вами на тарелку?» Вот, так и здесь, с этими поправками.

Это я к слову о процедуре внесения изменений в Конституцию. Я совершенно согласен, что процедура сама по себе имеет самостоятельное значение. И мое глубокое

убеждение заключается в том, что прообразом такой работы является сегодняшний Круглый стол, где присутствуют представители «Союза правых сил», руководители «Яблока», руководитель блока «Отечество — вся Россия», представитель «Нашего дома — России», «Духовного наследия», — ключевых политических сил, которые намерены участвовать в парламентской гонке и намерены участвовать в определении путей дальнейшего развития страны.

На мой взгляд, конституция — это не столько текст, сколько общественный договор между основными политическими силами об общепринятых правилах политической игры. И когда одна из партий навязывает всем остальным свои плохо «сваренные», плохо сделанные поправки, то это как раз пример того отвратительного отношения, крайне дилетантского и несерьезного отношения к процессу конституционного строительства в нашей стране.

Теперь по существу. Безусловно, и мы говорили об этом не раз, главная проблема ныне действующей модели власти — это тотальная безответственность парламента, абсолютная беспомощность правительства и абсолютная неопределенность властных полномочий президента, которые при этом огромны.

Президент может полностью подменить собой правительство. Президент по действующей конституции может быть законодателем, то есть подменять собой и парламент через институт президентских указов. Его полномочия столь велики и неопределенны, что само наличие такого института вносит хаос в государственное строительство и делает его абсолютно непредсказуемым. В этом отношении мы разделяем тезисы доклада о том, что необходимо переходить к системе, когда будет формироваться правительство парламентского большинства.

Мы считаем абсолютно правильным создание политического правительства. Я должен подтвердить то, что сказал Евгений Максимович Примаков, — его правительство было, пожалуй, вторым в нашей истории, которое имело элементы политического правительства. Первым было правительство Виктора Степановича Черномырдина, потому что Черномырдин имел фракцию в Государственной Думе и пусть небольшую, но твердую поддержку этой фракции. А Евгений Максимович при формировании правительства совершенно осознанно стремился включить в состав своего кабинета авторитетных представителей основных думских партий, что привело к очень плодотворному результату. Дума действительно рассматривала это правительство как близкое себе по политическим взглядам и действительно его поддерживала.

В частности, я обращаю ваше внимание на один факт — самый жесткий за последние шесть лет бюджет был принят именно при правительстве Примакова. И это стало возможным только благодаря тому, что правительство носило квазикоалиционный характер, то есть политический характер. Это было правительство квазипарламентского большинства или квазикоалиционное правительство, но тем не менее это был безусловно шаг вперед. Так что мы считаем это абсолютно правильной постановкой вопроса, и неоднократно об этом заявляли раньше.

Теперь что касается президентства. Мы абсолютно разделяем тезис доклада о том, что ни в коем случае нельзя отказываться от института президентства, и ни в коем случае нельзя отказываться от сильного президентства. В условиях абсолютной незрелости парламента, у которого выработался один «бэйзик-инстинкт» — основной инстинкт — это ни за что не отвечать и принимать только популистские решения, сразу переходить к системе правительства, ответственного перед парламентским большинством, весьма рискованно. То же самое можно сказать о наших политических партиях — от коммунистов до «Яблока», которые все эти годы очень часто демонстрируют популизм и безответственность при принятии экономических решений. И в этом отношении гарант и «громоотвод» в виде президентского института абсолютно жизненно необходим для нашей страны. Поэтому

смешанная президентско-парламентская модель (здесь я полемизирую с Юрием Юрьевичем Болдыревым), на мой взгляд, является оптимальной в среднесрочной перспективе. И в этом смысле доклад Евгения Максимовича, как мне кажется, абсолютно правильно расставляет акценты.

Вице-президентство. Очень спорная идея. Я считаю, что в президентско-парламентской республике при сильном политическом правительстве — это совершенно излишний институт. И здесь, видимо, нужно еще раз провести отдельную дискуссию по поводу этого института. Прецедентов такого рода нет, когда одновременно есть президент, правительство, парламент да еще и вице-президент. И очень трудно придумать функцию, Евгений Максимович, для этого института, если мы исходим из того, что президент будет дееспособен. Мы же не можем вечно иметь недееспособного президента, и в этом смысле трудно придумать, зачем нужен этот институт вице-президентства.

По поводу федерации. В программе НДР есть вариант решения — я его просто назову для размышления. Мы считаем нецелесообразным отказываться от выборности глав администраций и выборности глав местного самоуправления. Но есть интересный институт, который применяется в ряде федеративных государств — институт федерального вмешательства. Он применяется в том случае, если власти субъектов федерации нарушают законы и конституцию страны и это фиксируется судом., Тогда у федеральных властей, у президента должно быть право отстранить такое должностное лицо от должности. То есть, федеративный принцип сохраняется, но вводится дополнительный институт федерального вмешательства, который апробирован в ряде федеративных государств и действует весьма эффективно. В частности, он есть в Федеративной Республике Германии. Хотя он ни разу не применялся, но роль «холодного душа» и своеобразного страхующего клапана он прекрасно выполняет.

И последнее, на чем я хочу закончить. Мне кажется, что, безусловно, очень важно обсуждать тексты, очень важно, чтобы текст конституции был квалифицированным. Но я напомню парадокс, который был впервые обнаружен социологом Алексисом де Токвилем в начале прошлого века. Он сравнил две соседние страны — Мексику и Соединенные Штаты. Мексика имела американскую конституцию, единственное отличие которой заключалось в том, что она была переведена на испанский язык, а текст был совершенно идентичным. При этом если в Соединенных Штатах была довольно устойчивая демократия, которая успешно развивалась, то Мексика сотрясалась дикой коррупцией и гражданскими войнами, бандами на окраинах, сепаратизмом, абсолютно мафиозными связями в политическом классе и так далее. Токвиль сам объяснил этот парадокс и написал о том, что решающую роль играют нравы, обычаи, традиции, религия и политическая культура, которая существует в данной стране.

В этом смысле, конечно, очень важно говорить о тексте, очень важно говорить о профессиональных сторонах, но, на мой взгляд, гораздо важнее продолжить то дело, которое сейчас начато, а именно: усаживать основные политические силы страны за один круглый стол и выработать согласованное консенсусное представление о конституционном устройстве России. Хотим мы этого или нет, нам придется в этом и следующем году вновь заниматься учредительной работой, и я согласен с тем, что главное — не трогать первый и второй раздел, по крайней мере, — основы конституционного строя и права и свободы граждан. По всем остальным вопросам, я думаю, нам удастся договориться.

С.В.Степашин, лидер избирательного объединения «Яблоко».

Уважаемые друзья, коллеги, я думаю, что нам важно обсудить сегодня два вопроса. Собственно, они и рассматриваются в контексте повестки дня нашего Круглого стола. Нужно

ли менять новую российскую конституцию в принципе? Если нужно, то почему и каким образом? Вот, так бы я определил, наверное, задачи нашего сегодняшнего совещания.

Я выскажу свою точку зрения. На мой взгляд, тема необходимости изменения конституции 1993 года рождена в значительной степени искусственно. Реалии жизни и логика становления правового государства, на мой взгляд, требуют стабильности Основного закона страны. Поэтому когда мы говорим об изменениях Основного закона, нужно ответить себе на один принципиальный вопрос: использован ли полностью потенциал действующей конституции, и если нет, то почему?

На мой взгляд, потенциал действующей конституции сегодня не использован даже наполовину. Для того, чтобы основной закон заработал в полную силу, требуется не менее десятка лет планомерной законотворческой и правоохранительной работы, принятие целого пакета, — не десяти, не двадцати, и даже не сотни законов и подзаконных актов. Однако, многие базовые законы, в том числе зафиксированные самой конституцией, до сих пор не приняты. Не приняты законы, необходимые для того, чтобы конституция заработала, чтобы были, наконец, созданы конституционные сдержки и противовесы, отсутствие которых, собственно и толкает многих политиков, да и не только политиков, на постановку вопроса об изменении конституции. Сегодня этого нет. А ведь это — ключевой, базовый вопрос.

Второй аспект — практически не использован потенциал Конституционного Суда в деле совершенствования Основного закона. Как мы с вами знаем, по закону и по Конституции именно Конституционный Суд способен сглаживать неудачно сформулированные или «пробельные» места Конституции. Именно Конституционный Суд имеет право толковать Конституцию, а также принимать решения по конкретным делам, в частности, по спорам о компетенции. Это второй аспект, который, на мой взгляд, очень важно сегодня нам зафиксировать. Думаю, что именно такой процесс является политически безопасным и юридически безупречным способом добиться постепенной эволюции Конституции в желательном направлении без изменения ее сути.

Кроме того, мне кажется очень важным помнить еще одну прописную истину, от которой мы почему-то отходим. Давайте вспомним 1992-1993 годы. Для многих сидящих в этом зале это не просто история, это — наша жизнь, ведь мы были практическими участниками этих событий. Я сам был тогда членом Президиума Верховного Совета и прекрасно помню, как с помощью внесения поправок, причем на слух, абсолютно не апробировано, мы изнасиловали прежнюю российскую конституцию 1978 года. В результате возникло классическое двоевластие в стране со всеми трагическими последствиями. Отголоски этих трагических событий, кстати, звучат еще и сегодня. Давайте не забывать этот 1993 год.

Следующий момент, на который я хотел бы обратить внимание, коль скоро мы сегодня ведем речь о правительстве (и для меня, Евгений Максимович, это тема, так сказать, не теоретическая, а практическая), так это то, что действующая Конституция, на мой взгляд, не содержит серьезных препятствий и запретов ни для формирования действительно коалиционного правительства, ни для повышения парламентского контроля за деятельностью кабинета министров, ни для перераспределения полномочий между ветвями власти. Чтобы достичь этих целей достаточно консенсуса политических сил, от которого мы ушли, к сожалению, в период парламентско-правительственного кризиса, достаточно установления действующих правовых обычаев, присущих нормальному цивилизованному правовому государству. Для достижения этих целей достаточно принятия ряда федеральных законов, таких как закон об общих принципах организации власти в субъектах Российской Федерации, внесения изменений в закон о правительстве и так далее. Что мешает нам это делать сегодня, в рамках, я еще раз хочу подчеркнуть, действующей Конституции?

И все же почему сегодня ставится вопрос об изменении конституции? Мне представляется, здесь есть две причины. Первая, и о ней много сегодня говорилось, — это действительно недовольство существующей властью, недовольство существующими реалиями со стороны значительной части населения и большей части политических сил. Причем это недовольство находит выход в том, что нужно изменить конституцию, нужно поменять президента, заменить правительство, и завтра мы хорошо заживем. И к сожалению, такая упрощенная логика достаточно устойчиво существует как у большей части населения, так и у многих политиков, которые конституцию нашу в принципе-то и не читали. Поэтому мне кажется особенно важным уйти от этой упрощенной логики здесь, когда за Круглым столом собрались люди, которые действительно серьезно рассматривают вопросы конституционной реформы, которые на практике познали все плюсы и минусы существующей Конституции и результаты отсутствия нормальной правовой культуры.

Вот тут Владимир Александрович Рыжков про грибы рассказывал, а я бы в связи с этим хотел вспомнить Михаила Евграфовича Салтыкова-Щедрина, процитировать его известную «Историю города Глупова». Там один из городничих все время рассуждал, чего ему утречком-то хочется: то ли севрюжки с хреном, то ли конституции? Вот, этот момент, мне кажется, он тоже очень важен, когда мы рассматриваем мотивацию тех процессов, которые сегодня идут в рамках постановки вопроса об изменении конституции.

Третий аспект — чисто политический, который мы тоже не имеем права с вами забывать. Давайте говорить откровенно, и об этом не раз говорили выступающие: кто и как ставит вопрос об изменении конституции? Этот вопрос ставят сегодня те, кто реально рассматривает возможность прихода к власти через всенародные выборы президента. Те, кто уверен в такой возможности, чисто субъектно рассматривают вопрос о том, что у нас должна быть сильная президентская республика. А оппозиция, которая прекрасно понимает, что ее представитель никогда не станет президентом, ставит вопрос, по сути дела, о парламентской республике и возвращении власти к советам.

Есть сегодня право на такую постановку вопроса или нет? Говорят есть. Давайте говорить тоже совершенно откровенно — именно поэтому мы сегодня и имеем тот прецедент, который не был реализован в Государственной Думе, когда левая оппозиция поставила вопрос об изменении конституции. Причем, ведь, речь идет не о косметических поправках, не о «дурацких», как выразился Владимир Рыжков. Я сказал бы по-другому — это не косметические, это сущностные поправки, потому что они по сути своей ведут к принципиальному изменению политической и экономической системы государства. Я еще раз хочу подчеркнуть — политической и экономической системы государства. И говоря о необходимости «небольшого перераспределения» полномочий, депутаты на деле подразумевают серьезные изменения в существующем балансе ветвей власти, фактически ведущие к переходу от президентской республики к парламентской, организацию власти по типу советов. Именно это, наверное, сегодня мы должны иметь в виду, когда анализируем причины такой жесткой и резкой постановки вопроса об изменении конституции.

Четвертый важный аспект, на который я хотел бы обратить внимание. В принципе, необходимость определенного совершенствования Конституции назрела. Несколько ниже я очень коротко и тезисно скажу о том, какие поправки в конституцию мне представляются действительно сегодня реальными и необходимыми. Но каков механизм изменения конституции?

В первую очередь, на мой взгляд, нужно уйти от той схемы, которую предлагает сегодня оппозиция — использовать в качестве инструмента совершенствования Конституции Конституционное собрание. Если все мы внимательно читали Конституцию, а я полагаю, что сидящие здесь относятся к таковым, то в ней есть своя ахиллесова пята — часть 3 статьи 135, как раз касающаяся Конституционного собрания. Если следовать логике этой статьи, то

Конституция, принятая на всенародном референдуме, может быть отменена фактически первым же решением Конституционного собрания. Достаточно поставить на голосование вопрос о подтверждении неизменности действующей конституции — и не подтвердить ее. Это означает, что конституция 1993 года может фактически быть перечеркнута. И пока рабочая группа Конституционного собрания будет 12 месяцев сочинять новый проект Основного закона, нам придется использовать архивный экземпляр конституции РСФСР 1978 года. Те, кто вносит это предложение, в том числе закон о Конституционном собрании, это прекрасно понимают. Не видеть этой опасности — значит закрывать глаза, в том числе и на реалии, которые могут произойти в нашей стране. Давайте исходить из этого и очень внимательно прогнозировать возможность развития, в том числе политических событий, в случае принятия того закона, который предлагается по Конституционному собранию.

В связи с этим мною предлагается следующий алгоритм работы. Во-первых, в связи с тем, что раз вопреки, как мне представляется, реалиям возникла теперь уже не только виртуальная, но и практическая необходимость изменения конституции, то пусть этот процесс идет, особенно, если конституционная реформа спасет страну от баррикад и бунтов. Но идет под контролем.

Второе. Конституционная реформа касается интересов всего общества, поэтому необходимо по основным вопросам сформировать единую согласованную позицию на базе широкой общественной дискуссии. В состав участников дискуссии должны войти представители от обеих палат Федерального Собрания, правительства, администрации президента, а также видные общественные и политические деятели, юристы, ученые, писатели. Можно сформировать своеобразное Конституционное совещание из двух палат. В одну войдут политики, в другую — общественность. Общественная палата в определенной мере будет выполнять функции редакционной комиссии: политики ищут консенсус, общественная палата помогает этот консенсус оформить, подкрепить общественным мнением. Соответственно работа такого совещания должна завершиться подготовкой политического итогового документа с перечнем согласованных минимально необходимых поправок.

Что касается конкретных поправок, о которых шла речь. Я позволю себе высказать собственную точку зрения.

Первое. Я полностью согласен с тем, что, конечно, назрело время говорить о поправках, связанных с деятельностью правительства, особенно с назначением и отставкой председателя правительства. И не только потому, что я и Евгений Максимович непосредственно на себе испытали, что это такое, когда тебя как назначают, так и снимают. Комментировать не буду. Должна быть четкая, не только парламентская, но и правовая защита правительства, в том числе и в комплектовании кабинета министров. Но ответственность за кадровый состав Кабинета Министров должна быть двойная — и парламента, и председателя правительства.

Второе. Я полностью согласен с тем, что назрело время внесения определенных поправок, согласно которым председатель правительства должен иметь право на оперативное руководство силовыми структурами. Если вы обратили внимание, сегодня де-факто премьеру Владимиру Путину такие права президент Борис Ельцин передал. Передал потому, что началась террористическая война на Северном Кавказе. Но это нужно оформлять и де-юре. Скажу откровенно, на своем опыте: в июле этого года, когда мы прекрасно знали о возможных акциях, которые будут на Северном Кавказе, в том числе и о дагестанско-чеченском конфликте, председатель правительства, коим я являлся, не имел права отдавать приказы на применение силовых ударов, в том числе превентивных. Этого права я не имел, точно так же, как этого не имел Евгений Максимович Примаков — он не даст мне соврать. И эти определенные оперативные полномочия должны передаваться

председателю правительства не от того, что «прижало», как на Северном Кавказе, а с юридической закрепленностью все должно быть конкретно решено. Я вам приведу простой пример — за сутки до своего снятия мне пришлось письменно давать приказ нашим военным на нанесение превентивных ударов. Именно письменно давать, потому что они были научены горьким опытом чеченской кампании, когда никто ни за что не отвечал. Вот конкретная ситуация из жизни, которая требует внесения соответствующих поправок в конституцию.

Я полностью согласен с Евгением Максимовичем в том, что нужно серьезно пересмотреть закон о Совете безопасности. Действительно, Совет безопасности только упомянут в Конституции, и есть старый действующий закон «О безопасности», принимавшийся еще в Верховном Совете., Поэтому, конечно, роль, место и функции Совета безопасности должны сегодня иметь несколько иной характер.

И последнее. Мне также представляется не бесспорным случай, если наряду с формированием сильного правительства будет решен и вопрос о введении должности вице-президента. Не получим ли мы снова внутренний конфликт, который у нас уже был с вице-президентом? Вы эти события прекрасно помните, хотя тогда этот конфликт,, может быть, в какой-то степени носил межличностный характер. Но при сильном правительстве и сильном президенте иметь еще и сильного вице-президента? Мне представляется, что это — возможность создания некоего внутреннего конфликта уже в рамках исполнительной власти.

И.М.Хакамада, лидер блока «Союз правых сил», член Совета по внешней и оборонной политике.

Я думаю, что проблема совершенствования действующей Конституции действительно очень серьезна. Но у меня возникает следующий вопрос. Проект, который предоставлен для обсуждения ИНДЕМом, предполагает кардинальные изменения конституции. Но если рассматривать в стратегическом плане историческую ситуацию, которая сложилась в России, то кардинальные изменения в конституции в сторону создания так называемой «правительственной» республики, я думаю, имеют право быть только в том случае, если очень серьезно изменились все социально-экономические и политические условия существования нашей страны. Однако у меня есть такое подозрение, что ничего подобного не произошло. И поэтому, может быть, основной принцип, которого мы должны придерживаться при внесении поправок в конституцию, — это все-таки принцип «не навреди».

Почему я считаю, что ничего особенного не произошло и качественного? Потому что главный вопрос — вопросы отношения трех ветвей власти, и прежде всего, исполнительной и законодательной, — пока не базируется на серьезном изменении в социальной структуре общества. В новом парламенте, как и в предыдущих избирательных кампаниях, снова не будут представлены интересы более 40% активно голосующих людей. Поэтому я не считаю, что наш парламент репрезентативно выражает интересы сегодняшнего общества. А гражданское общество, то есть социально организованные группы интересов, не смогли еще сформироваться настолько серьезно, чтобы выступать сильным демпфером в соотношении с политическими партиями, — здесь тоже еще качественных изменений не произошло.

Политические партии, скорее, представляют из себя или ресурсные губернаторские «партии власти», или партии интеллектуальных клубов, за исключением КПРФ. Здесь качественно тоже ничего нового не произошло. Поэтому я считаю, что все-таки главным принципом в работе по совершенствованию конституции должен быть принцип очень аккуратный: необходимо внесение только отдельных поправок, которые действительно назрели, и внесение их в соответствии с общей концепцией конституции,. То есть я

предполагаю, что серьезное изменение конституции может произойти только тогда, когда серьезно изменится вся Россия.

Если же брать отдельные тактические моменты, то я могла бы перечислить прежде всего плюсы предложенного проекта.

Во-первых, впервые серьезно поставлена проблема финансовой базы местного самоуправления и имплементирования системы местного самоуправления в вертикаль власти. Я считаю, что этот вопрос назрел, он «горячий». И авторы проекта, кардинально ничего не меняя, на самом деле просто конкретизируют то, что недостаточно прописано в предыдущем проекте.

Еще один плюс — попытка внедрения баланса внутри исполнительной ветви власти между президентом и правительством. Участие парламента в отставке премьер-министра и кабинета правительства действительно назрело, это очень важно. Роль правительства в изменении соотношения структуры власти тоже является объективным требованием, хотя я считаю, что слишком революционным тезис о том, что правительство может потребовать роспуска парламента. Мне кажется, что мы еще не дожили до такой степени изменения вообще всей концепции соотношения трех ветвей власти.

Абсолютным плюсом является, наконец, предоставление конституционно прописанных, прозрачных и четких процедур обеспечения гарантий президенту. Это важно не только в сегодняшней ситуации, но и дает гарантии на будущее. Также, конечно, плюсом является преемственность свобод и всех тех либеральных ценностей, которые были заложены в действующей Конституции.

Вице-президентство является спорным вопросом. Если вводить этот институт в соответствии с сегодняшней ситуацией, — это актуально. А что будет дальше — не понятно. Мы тут даже шутили: может, лучше сразу прописать в конституции, например, по половому признаку, что вице-президентом обязательно должна быть женщина, тогда мы получим какую-то страховку, что она не будет конкурировать со своим президентом. Но это шутка. Хотя это, может быть, и правильное решение.

Теперь минусы. Фактически предложенный проект — это завуалированная диктатура правительства. Очень опасный тезис, на мой взгляд, и я повторяю, не соответствует историческим реалиям.

Очень мне не понравились функции президента по предоставлению гарантий Кабинету Министров на один год. Настоящая демократическая либеральная конституция не дает никому из высших руководящих лиц никаких гарантий. Вы просто стимулируете коррупцию ежегодно. То есть тем самым вы стимулируете появление кабинетов, которые будут рассматривать себя как однодневки, и никоим образом не будут выстраивать свою стратегию всерьез и надолго.

Я считаю, что излишне сделан акцент на перераспределении функций верхней палаты. Во-первых, не понятно, кто будет представлять верхнюю палату, если ее не должны представлять избранные руководители законодательных собраний и губернаторы. Во-вторых, не понятно, каким образом реализуется принцип разделения властей, если одновременно идет тезис о том, что губернаторов, может быть, надо будет назначать. Совершенно не понятно, как их назначать, и кто при этом их будет назначать.

Если назначать будут президент или правительство, то это все ветви исполнительной власти. А верхняя палата, состоящая из назначенцев? На мой взгляд, бессмыслица. Это законодательный орган власти, он должен быть полностью отделен от исполнительной. Здесь нарушается главный демократический принцип.

Затем — коалиционное правительство. Да, это неплохой принцип. Но опять же я повторяю, что пока не уверена в том, что все сегодняшние партии и блоки — это всерьез и надолго. Они демонстрируют нам другую структуру общества, отличную от реальной, но будут иметь право представлять полностью коалиционное правительство.

Момент профессионализма необходим в едином кабинете для осуществления прорывов. А Россия XXI века будет требовать экономических прорывов, очень серьезных решений в течение ближайших десяти лет, и я не думаю, что аморфная политическая структура сможет сформировать профессиональное «правительство прорыва».

В проекте совершенно не освещены проблемы гарантий собственности. Мы сами предложим эти поправки.

К сожалению, сегодня идет очень много разговоров о пересмотре результатов приватизации, о том, что все это было сделано плохо и что все это нужно изменить. Так вот, если в конституции не заложены жесткие гарантии прямого противодействия каким-либо попыткам изменения прав собственности, тогда мы не можем считать себя настоящей демократической страной. Сегодняшняя конституция как раз страдает этим.

Еще одним важным фактором, пропущенным в предложенном проекте новой Конституции, я считаю то, что действительно наболело, — возьмем ту же самую Чечню. Если мы решили изменить конституцию, то мы должны, наконец, всерьез и надолго решить проблему единства федерации, и внутри федерации — проблему территориально-административного деления или национального деления России. У нас есть национальные республики и у нас при этом есть губернии. Здесь намечается очень серьезное противоречие. И у нас, к тому же, есть проблема выхода из состава федерации. Я считаю, что ситуация с Чечней не была бы настолько острой, если бы в конституции было прописано, пусть даже в очень жесткой и тяжелой для субъектов Российской Федерации форме, норма о возможности выхода из состава Федерации. Мы бы вообще не получили такую проблему.

И я думаю, что еще один вопрос нужно рассмотреть в поправках к конституции — это усиление принципа прямого действия конституции. Весь мой опыт работы в парламенте показал, что по ключевым вопросам, и прежде всего по вопросам собственности, нормы конституции реально не имеют прямого действия. Возникает огромное количество федеральных законов, утвержденных всеми палатами и подписанных президентом, которые напрямую нарушают права собственника.

Я считаю, что такие проблемы, на мой взгляд, самые «горячие», имеют право на существование в тактических поправках к конституции. Но полностью менять концепцию конституции еще рано, поскольку никаких качественных изменений в становлении политической системы в России не произошло.

В.М.Платонов, председатель Московской городской Думы.

Совсем недавно ко мне обратились с вопросом прокомментировать очередную смену правительства. И я сказал, что вижу единственное в этом положительное — только то, что замена правительства прошла в рамках конституции, в рамках действующего законодательства. Ничего другого хорошего в этом больше не было. Я считаю, что это очень слабое утешение для народовластия, для демократии.

Для всех уже понятно, что конституцию менять необходимо. Где-то два года назад, когда вдруг стало понятно, что конституция — священная корова, на которую нужно молиться, многие специалисты обратили внимание на и 9 главу конституции. Законодатель был настолько мудр, что он все предусмотрел и прописал, какой порядок возможен по

изменению конституции. Любой другой механизм приведет к революции. Поэтому я обращаю ваше внимание на то, что такая статья есть, она действует.

Что у нас сделано во исполнение этой статьи конституции? Первое — для изменения статей глав с 3 по 8 включительно у нас, наконец, с огромными усилиями принят закон о порядке внесения изменений в конституцию. Мы идем по этой процедуре, но идем неудачно, потому что нет договоренности. Государственная Дума первый пакет поправок внутри себя не приняла. Из второго пакета поправок, который был недавно рассмотрен и включал в том числе поправку от Совета Федерации, была принята только одна поправка из четырех, да и та, я считаю, не пройдет Совет Федерации. Речь идет о включении в текст конституции права Госдумы создавать комиссии парламентского расследования. Но если говорить о парламентском расследовании, то парламент у нас — это Государственная Дума и Совет Федерации вместе взятые. И никто никогда общие парламентские функции не переложит на одну из палат, этого никогда не будет. Правоту этой позиции в свое время подтвердил Конституционный Суд.

Далее. Вторая позиция — это по Конституционному собранию. Дело в том, что эта норма может нравиться, может не нравиться, но она есть. И я не согласен с тем, что это «ахиллесова пята». В конституцию заложена возможность изменения 1, 2 и 9 глав, а также возможность написания нового текста конституции. Сколько это месяцев будет происходить — три месяца, один или год — не известно, у нас нет закона о Конституционном собрании. Но этот закон должен быть. Для чего? Не для того, чтобы тут же броситься переписывать конституцию. Чтобы Конституционное собрание собралось, для этого должны проголосовать три пятых Государственной Думы и три пятых состава Совета Федерации. Представьте, какая должна быть договоренность для того, чтобы это Конституционное собрание собралось! Необходимо, чтобы еще и специалисты из Конституционного собрания пришли к выводу, что конституцию необходимо менять.

Остается один вопрос: что нужно делать и как это делать для осуществления конституционной реформы. То есть, каким должен быть непосредственно сам механизм. Я считаю, что нужно только одно: всем политическим силам, всем ветвям власти необходимо договариваться. Такие попытки были в 1998 году, когда мы вышли на подписание политического соглашения. Однако, «Яблоко», компартия и, кажется, ЛДПР отказались тогда подписывать это политическое соглашение. Было много критики, что, дескать, этим соглашением отменяется конституция. Но это не так. Была выбрана, я считаю, очень удачная формулировка, когда каждая ветвь власти добровольно берет на себя обязанность воздерживаться от тех действий, которые они могут предпринять в рамках конституции. Тем самым обеспечивалась какая-то гарантия стабильности общества. И эта стабильность могла быть направлена на то, чтобы, объединив усилия, внести очевидные изменения в конституцию — в первую очередь, речь идет о взаимоотношениях «президент — правительство — парламент».

Я против того, чтобы Государственная Дума формировала правительство, и против того, чтобы Государственная Дума освобождала членов правительства. Это недопустимо. Но в ходе обсуждения различных предложений, я считаю, может появиться тот самый идеальный вариант, который будет нужен и который будет удобен для России. Это должно опять-таки происходить через политическое соглашение тех, кто находится у власти и кто собирается придти к власти.

Стороны могут договариваться и по инициативам поправок. Я внимательно посмотрел предлагаемый пакет поправок — там есть много интересного. Но такое внесение поправок любыми субъектами Российской Федерации — субъектами законодательной инициативы, обречено на неудачу. Обязательно это должно быть выверено и согласовано всеми. Таким

образом, необходимо принять очевидные для всех поправки, чтобы у нас заработал наконец этот механизм.

И я повторю — стороны обязательно должны договориться и закончить 9 главу, приняв закон о Конституционном собрании. Я считаю, что Конституционное собрание ни в коем случае не может быть суммарным объединением депутатов Госдумы, членов Совета Федерации, членов Конституционного, Арбитражного, Верховного судов, членов правительства и президента. Это должен быть двухпалатный орган. Нижняя палата — это только специалисты, которые знают, какой должен быть закон, какие формулировки должны быть, а верхний — это представители от ветвей власти. И последнее. Я еще раз обращаю ваше внимание — все политические силы должны договариваться. Устраивать новую революцию и полностью менять конституцию недопустимо.

С.А.Цыпляев, полномочный представитель Президента Российской Федерации в Санкт-Петербурге.

Уважаемые коллеги, я как раз хотел бы оттолкнуться от последнего тезиса и вспомнить опыт создания конституции и Конституционное совещание. Наша работа во второй секции этого Конституционного совещания показывала, что мы все время стояли на грани раскола и ухода делегаций — то республик, то отдельных краев и областей. И это приводило к тому, что создавались фантастические, нежизнеспособные компромиссы.

Мне в связи с этим представляется, что Конституционное собрание легко открыть (я хочу заметить, что 3/5 — это меньше, чем 2/3, но к сожалению, именно так написано в конституции), но его не удастся закрыть. Мы можем уйти с Конституционного совещания без России. Там начнут всплывать все старые обиды, желания перераспределить полномочия между Центром и регионами и так далее. Поэтому первое мое предложение — вести работу по отдельным поправкам.

Второе. Мне представляется, что история отобрала для человечества три относительно устойчивые формы организации республики: это президентский, парламентский и президентско-парламентский варианты. Они могут работать в определенной зоне устойчивости. Можно что-то там слегка менять, но принципиально создавать невероятные конструкции, не опробованные нигде в мире, и переходить на такие очень сложные режимы — это крайне опасно и чревато самыми непредсказуемыми последствиями.

Я не поддерживаю идею выбора конституции — парламентской, президентской или президентско-парламентской, как религии. Вот, сядем и выберем, какой вариант можно взять. Каждая конституция предъявляет определенные, очень жесткие требования к уровню правовой культуры общества. Если мы будем сравнивать, то парламентская республика — это велосипед одноколесный, президентская республика — двухколесный велосипед, а президентско-парламентская — это велосипед трехколесный, самый устойчивый. Мне лично нравится президентская республика, но я понимаю, что она у нас работать не будет, потому что она требует гигантский объем готовности к компромиссам, которого у нас нет.

Теперь по конкретным уже частям. Мы проходим некий круг: вначале мы абсолютизировали роль парламента — помните лозунг 1989 года — «вся власть Советам»? Потом мы прошли через абсолютизацию роли президентской стороны. А теперь мы хотим все построить на лозунге «вся власть правительству». Здесь мы должны вспомнить, что правительство не наделено мандатом от народа, оно возникает как продукт согласия президента и парламента, и поэтому оно не может вставать над этими институтами и становиться вообще абсолютно независимым.

Какие есть предложения? Раз предыдущий опыт показал, что правительство действительно оказывается неустойчивым, значит его надо заставить стабилизировать. Давайте посмотрим опять же на опыт французской Пятой республики, к которой мы более всего тяготеем. Мы увидим, что там ключ не передается из одних рук в другие — от президента к парламенту. Там существует два ключа: президент назначает премьер-министра, но не имеет права его отставлять по собственной инициативе, а парламент имеет право в любой момент выражать недоверие правительству, либо ставя на голосование резолюцию порицания, либо высказываясь по фактически политической декларации правительства. Тем самым президент и парламент оказываются в жесткой необходимой процедуре — договариваться. Есть и «аварийный клапан»: в том случае, если не получается договориться, президент имеет право роспуска Национального собрания.

Я считаю, что это необходимо сделать и для Государственной Думы. В любой момент, когда президент сочтет необходимым, он должен иметь право распустить Госдуму после консультации с двумя председателями палат и с правительством. Обращение к народу — это выход в том случае, если не удастся достичь договоренности. Но при этом Дума не может распускаться чаще, чем один раз в год. Вот этот механизм работает достаточно четко и устойчиво и принуждает президента и парламент договариваться.

Мне представляется совершенно неприемлемой сегодняшняя форма тоекратного торга по кандидатуре председателя правительства с предложением и отклонением, потому что конституция фактически закрепляет публичный политический торг. Факт публичного политического торга действует на власть и на авторитет власти невероятно разрушительно. Все договоренности должны происходить «за кадром». В том числе, я думаю, невероятно разрушительными будут сегодня и попытки реализовать вариант выдвижения кандидатуры премьер-министра на уровне Государственной Думы.

Следующие варианты стабилизации деятельности правительства, которые могут быть рассмотрены, — это уже называвшаяся практика контрсигнатуры со стороны премьера проектов законов, вносимых в Государственную Думу на рассмотрение. и как более сильный вариант, следующий этап «лекарства» — это контрсигнатура всех указов, которые выходят за рамки прямых прерогатив президента, предусмотренных в конституции.

Еще одна тема, о которой уже говорили, — это тема Совета Федерации. Уже звучат голоса о том, что один из субъектов Федерации получает особые преимущества, когда его губернатор или председатель законодательного собрания становится долгосрочным председателем Совета Федерации.

По схеме, по принципу, да и по духу конституции, председателем Совета Федерации должен, конечно, быть Президент Российской Федерации, который не участвует в дискуссиях, не участвует в голосовании и голосует только в том случае, когда возникает равенство голосов. Как вариант есть действующий председательствующий, который периодически меняется. И еще как вариант здесь может быть рассмотрен также и институт вице-президента (я сейчас скажу о нем более подробно), если политическая необходимость действительно потребует введения такого лица, чтобы он являлся именно председательствующим в Совете Федерации.

По поводу вице-президента — действительно достаточно тонко дискутируемая тема, потому что мы понимаем, что в этой республике, конечно, вице-президент чаще всего отсутствует. Рассматривая эту проблему, мы будем вынуждены складывать два варианта. Первое — насколько введение института вице-президентства стабилизирует систему, и второе — насколько вице-президент будет непрерывно желать исчезновения президента. Мы будем говорить об «окружении-штрих», о «семье-штрих», и со всеми вытекающими последствиями.

Очень короткая фраза по поводу института федерального представительства и института федерального вмешательства. Представляется необходимым довести до конца работу по концентрации федеральных структур, находящихся в регионах, вокруг полномочного представителя президента, чтобы сделать нормальный «вынесенный» федеральный центр. Это и есть институт федерального представительства. Не заикливаться на идее смены лиц, снятии или отставке губернаторов, а рассматривать механизмы ограничения их действий, как губернаторов, так и законодательных собраний. Сегодня у президента есть право приостановления актов исполнительной власти и передачи их в суд, но нет права приостановления законов и последующей передачи их в суд. Сегодня, согласно разъяснению Конституционного Суда, все региональные законы должны идти в Конституционный Суд. Реально это означает, что федеральный Центр не в состоянии «переваривать» тот объем беспредельных и незаконных решений, которые принимаются в субъектах Российской Федерации, и соответствующим образом на них реагировать.

И последнее, что я хотел сказать. Конечно, существует некий миф о сверхполномочиях президента, который постоянно поддерживается. Но как только мы доходим до конкретных дел, выясняется, что этих полномочий не так уж и много. И я хотел бы процитировать Ричарда Никсона, который встречаясь с Франсуа Миттераном, сказал, что самым важным наследием Де Голля является конституция Пятой республики, обеспечившая прочное президентство. А Миттеран на это заявил: «она нам не нравилась, когда он был президентом, но теперь, когда мы у власти, она нам очень даже по душе». Я просил бы, вот, эту цитату помнить всем, кто собирается приходить к власти.

В.Л.Шейнис, депутат Государственной Думы.

Уважаемые коллеги, я начну с формулирования нескольких основных исходных принципов подхода к действующей конституции и ее реформе. Мне кажется, что здесь, в этом зале, уже сложилась достаточно широкая зона консенсуса, и я позволю себе обозначить пункты этого консенсуса.

Пункт первый — конституцию надо менять, то есть в конституцию необходимо внести определенные изменения. Против этого не возражал никто.

Второе — конституцию менять трудно. И здесь я согласен с позицией тех, кто говорил об опасности, которую влечет за собой созыв Конституционного собрания. Надо сказать, что все проекты создания, вернее, формирования Конституционного собрания, которые рассматривал Комитет по законодательству Государственной Думы, на мой взгляд, достаточно ущербны, и хорошо, что эти проекты удалось заблокировать. Ибо принятие, скажем, закона о Конституционном собрании при данном и, вероятно, будущем соотношении сил открывает достаточно свободный путь к опасным изменениям конституции.

И то обстоятельство, что конституцию менять трудно, это скорее хорошо, чем плохо, ибо третий тезис заключается в том (и здесь тоже, по-моему, складывается достаточно широкая зона согласия), что вносить изменения в конституцию надо с большой опаской. Необходимо, как уже сказала Ирина Хакамада, руководствоваться принципом «не навреди». Это гораздо более важный в данной ситуации принцип, нежели принцип, скажем, скорейшего улучшения конституции.

Следующий момент. В определенной части нашего общественного мнения усиленно распространяется и навязывается тезис о том, что действующая конституция является конституцией чуть ли не монархической, предоставляющей президенту права монарха. Я категорически с этим не согласен. Думаю, что конституция представляет в основе своей более или менее сбалансированный документ, хотя сбалансирована она не до конца. Важнейшим элементом баланса, на который ни в коем случае не надо посягать, на мой

взгляд, является следующее: Государственная Дума, нижняя палата парламента, может отправить в отставку правительство. И если она этого не делала до сих пор, то это в значительной мере связано с ее слабостью, с ее раздробленностью и нежеланием подвергать риску само свое существование, а не с конституционными нормами. Так вот, с одной стороны, Дума может отправить в отставку правительство, а с другой стороны — президент может распустить Думу. Это принципиально важное положение, которое, собственно говоря, и дает основу для существующего баланса.

Следующее. На мой взгляд, здесь об этом еще не говорилось или говорилось мало, Совет Федерации в нынешних своих очертаниях является органом, не удовлетворительно скомпанованным. Вот, Владимир Михайлович Платонов говорил о том, что поправка о парламентском контроле (кстати, единственная, за которую я и моя фракция голосовали) неприемлема, потому что она закрепляет парламентский контроль только за одной палатой. Дорогие друзья, тогда давайте изменим статус Совета Федерации — пусть это будет выборная палата, пусть это будет палата, представляющая народ, а не органы государственной власти. И тогда может встать вопрос о контроле со стороны Совета Федерации, ибо при нынешних условиях исполнительная власть должна была бы контролировать самое себя.

И в заключение о вице-президенте. На мой взгляд, идея эта не очень плодотворная. Не очень плодотворна, по крайней мере, в нынешних условиях. Ибо если говорить так, как говорит Евгений Максимович, о том, что функции вице-президента так или иначе могут быть возложены на премьера, то в нынешней конституции это уже существует. Когда президент досрочно уходит, премьер приобретает функции президента на определенный срок. Но если вице-президент будет избираться, то это придаст ему ту значимость, ту силу, которую посту вице-президента, на мой взгляд, ни в коем случае предоставлять не следует.

И последнее. На мой взгляд, внесение изменений в конституцию не есть игра с нулевой суммой. Речь идет не о том, что у кого-то отбираются полномочия, и кому-то эти полномочия передаются. На мой взгляд, речь должна идти об уточнении роли каждой из ветвей власти. И это создаст принципиальные условия для рационального изменения конституции.

С одной стороны мы будем иметь некоторый вектор, выработанный сообществом ученых, специалистов, политиков в виде законченной концепции изменения конституции. С другой стороны — отдельные поправки, которые ни в коем случае не целиком, а только поэтапно будут вноситься по мере того, как достигается консенсус по тем или иным конкретным поправкам.

В.Е.Чиркин, профессор, главный научный сотрудник Института государства и права.

Мы говорим главным образом об организационных вопросах, то есть преимущественно о вопросах тактики. Между тем, разрабатывая эти вопросы, мы должны иметь ввиду и стратегию.

Мы не можем сейчас менять 1, 2 и 3 главы Конституции. Кстати, это удивительная Конституция, которая запрещает менять целые главы. Обычно запреты имеют предметный характер — можно запретить менять форму правления, как во Франции, или федеративное устройство, как в Болгарии. Но нельзя запретить менять стилистические погрешности. Но так или иначе — не можем. Поэтому мне думается, что поскольку конституция — это документ, который устанавливает правовую взаимосвязь человека, коллектива, общества и государства, то мы должны вспомнить некоторые стратегические подходы к нашей конституции.

Я не согласен с теми, кто говорил, что первая и вторая главы Конституции написаны прекрасно. Да, вторая глава, в общем, соответствует международным стандартам, но первая — совсем нет. Я здесь только озвучу некоторые положения, которые не соответствуют в нашей конституции международным стандартам или не содержат их.

В области экономики. Первый принцип, который включается во многие конституции, — это принцип сочетания государственного регулирования и саморегулирования общества.

Термин «гражданское общество» — это термин философский, он не ложится на язык права, как не ложатся на язык права «естественные, не отчуждаемые права человека». Все они очень отчуждаемы.

Второй тезис в области экономических отношений — это социально ориентированная рыночная экономика. Даже у китайцев он теперь есть.

Третий тезис — это социальная функция частной собственности. Нет нигде уже в новых конституциях «священной» и «не отчуждаемой» частной собственности — все отчуждается. Есть в конституциях нормы, в соответствии с которыми это делается.

В области социальных отношений у нас нет того, что есть во многих других конституциях, — принципа социальной солидарности.

У нас нет положения о многих проблемах, которые связаны с ролью труда и ролью трудящихся. Странно, но мы забыли об этом. Но в новых конституциях трудящиеся, между прочим, есть. Возьмите итальянскую, испанскую, многие другие.

Наконец я бы хотел сказать несколько слов и в области политической и духовной жизни. У нас нет в конституции роли политических партий. У нас нет новых норм о роли политической оппозиции, которая давно есть, и которая везде записана. Ведь даже в Англии лидер оппозиции за то, что критикует правительство, помогает ему ликвидировать болевые точки в обществе, получает жалование из государственной казны, причем на уровне кабинета министров.

Я не успеваю все сказать и хочу только сказать еще три вещи. Первое. В документах, которые нам розданы, предлагается поменять размежевание компетенции федерации и субъектов.

Есть это в Индии, всего 200 пунктов. Это привело к огромной путанице: 97 федеральных полномочий с подпунктами, 47 — совместных и 66 полномочий субъектов федерации. В новых конституциях возвращаются к прежнему способу размежевания, закрепляют исключительные компетенции федерации.

Далее. Нам пора упразднить из конституции название «автономия». Автономия и субъекты федерации — это юридически разные понятия.

И, наконец, здесь говорилось о введении федерального принуждения. Вот, к примеру, наш бюджет страдает, а между прочим, в Бразилии если не платят субъекты федерации два года налогов в федеральный бюджет, то можно применить федеральное принуждение.

О вице-президенте я хочу только сказать, что есть правовые нормы, которые гарантируют его работу в паре с президентом. Возьмите, почитайте болгарскую конституцию.

О местном самоуправлении. Мы выбрали не самую удачную форму. Существует четыре формы местного самоуправления. Мы взяли англосаксонскую форму — явно неудачную. А есть лучшие формы — есть латиноамериканская, есть французская.

Два слова о выборах. Система должна меняться: и по типу Японии или Финляндии, когда есть небольшие многомандатные округа с преференциальным вотумом, и, как это сделано в Америке, с выдвижением кандидата в тех округах, где он живет.

И я бы хотел сказать самое последнее. О предложениях, чтобы премьер-министр имел право контрсигнатуры законов, именно законов, а не указов президента. Вы понимаете, это такая новелла, с которой мы далеко не уйдем. Да, есть контрсигнатура в парламентских республиках, но по отношению к указам президента. А здесь предлагается контрсигнатура по отношению к законам. Этого делать нельзя.

А.И.Подберезкин, лидер избирательного объединения «Духовное наследие».

В этой дискуссии есть политическая и правовая составляющие. Вот, мы больше о второй части говорим — о конституционном праве. А на самом-то деле конституционное право, да, и вообще право, всегда с очень большим отставанием фиксирует то, что сложилось в политической системе. И мы сейчас невольно фиксируем то, что уже сложилось, то, что стало очевидным. И понятно, что в дискуссии мы все-таки должны посмотреть вперед. Когда мы смотрим вперед, то мы видим совершенно другую ситуацию.

Государство потенциально развивается как бы по двум векторам: либо парламентская республика гражданского общества, которого у нас нет и в ближайшее время не будет, либо сильная президентская власть, в идеале — монархия. Лично мне это ближе. Парламентско-президентская республика — это значит, что мы между этими двумя векторами виляем, и не знаем, какой нам ближе. Но надо полагать, что в будущем все-таки какой-то один из них определится. Может быть, даже устоит этот средний, и степень колебания сократится до минимума. То есть мы должны, мне кажется, сейчас прежде всего думать о политической составляющей, о том, как это пойдет дальше, а не о конституционно-правовой реформе.

В этом смысле мне самым близким показался именно седьмой тезис Евгения Максимовича Примакова. Тезис о том, что все эти мероприятия должны обязательным условием иметь общественное и политическое согласие. И кстати сказать, опыт такого согласия уже был. И в сентябре 1998 года, и в марте 1999 года мы почти его достигли. Да, дрогнул там кто-то, откатились. Но подумайте сами, если бы этого не произошло, мы бы имели ту самую долгожданную стабильность уже сейчас, даже в рамках ныне действующей конституции. Значит, речь идет не о праве, а о политическом механизме. Я повторю свою старую идею 1996 года, которую предлагал озвучить Зюганову на выборах президента, а он решил это сделать только между первым и вторым туром, когда это уже было расценено только как пропаганда.

Это идея Госсовета. Взять, к примеру, задачи, которые мы должны, на мой взгляд, сегодня решить с точки зрения преодоления управленческого кризиса. А все, о чем мы сейчас говорим, это — управленческий кризис.

Первое — это согласование интересов всех ветвей власти и всех политических сил. Вот, что нужно прежде всего обществу.

Второе — это оперативность принятия решений. Если сейчас по действующей процедуре, например, решение по бюджету, дай Бог, за полгода будет принято, ну, какая это оперативность? Это в Соединенных Штатах при стабильном обществе они могут себе позволить восемь месяцев обсуждать. А у нас земельный кодекс можно пять лет обсуждать. Требуется немедленное решение, а они у нас по пять лет обсуждаются.

В такой ситуации должен собираться Госсовет, где есть представители всех ветвей власти, всех политических сил, причем не только тех, которых большинство в Думе, но и

тех, которых меньшинство. Я, например, глубоко убежден, что большинство в век электронных СМИ и массовых коммуникаций — оно далеко не всегда бывает правую. Наоборот нередко бывает право именно меньшинство. Вообще, демократия далеко не всегда права, только потому что она в большинстве.

Так вот, если такой Госсовет создается, то он решает эти задачи: согласование интересов всех ветвей власти и политических сил и обеспечение оперативности принятия решений. Вывести их всех, к примеру, в «Бор» на три дня и сказать: пока не решите вопрос, предположим, с земельным кодексом или бюджетом, не возвращайтесь. Зато когда они вернутся с решением, то все становится намного проще. Правительство, которое имеет своих трех представителей в Госсовете, немедленно пишет соответствующий документ в Думу. Дума, раз там все были, за него голосует. Совет Федерации в тот же день документ рассматривает. И Президент подписывает.

Это, кстати сказать, является определенным компенсатором от всех этих катастрофических, политических, экономических, приватизационных и прочих перемен. Конечно, могут сказать, что Госсовет — неконституционный орган. Да, ради Бога, — его не обязательно в конституцию даже записывать. Это можно сделать на основе соглашения, если хотите. Аналогичный пример — Совет безопасности. Это, конечно, функция, а орган очень эффективный. Я сам участвовал в подготовке документов по его созданию. Совет безопасности всегда являлся консультативным органом при президенте, не более того. И не надо наделять его какими-то распорядительными функциями, а тем более — исполнительными. Тем он и хорош, что он может президенту подсказать, не более того.

Значит, если мы уходим в сторону президентской республики, а этот вектор вполне возможно будет дальше так развиваться, давайте рассматривать правительство как просто-напросто высокопоставленных чиновников, и премьера в том числе.

Если уходим в сторону республики парламентской, значит, надо давать правительству большую степень независимости. Я почему сейчас об этом говорю? Дело не в создании сейчас механизма власти, потому что все, что мы сейчас наметили, вряд ли можно, а может быть, и вовсе не нужно до выборов реализовывать. Потому что если мы начнем сейчас до выборов это реализовывать, то получится то же самое, что сейчас одна известная фракция делает в Государственной Думе, когда она думает не о том, какое будет государство, какая будет конституция, а о том, как ей прийти на выборы.

А.Г.Арбатов, заместитель председателя Комитета ГД по обороне.

Я считаю, что нельзя действительно надеяться на то, что конституция и даже законодательство в целом решат все проблемы, потому что помимо этого, существует еще политика, существует такое понятие, как зрелость общества. Исходя из этого, многие проблемы могут быть решены совершенно иным способом. Поэтому я предлагаю принять за основу деятельности нашего Круглого стола следующий принцип: прежде всего надо отделить те наши проблемы, которые определяются несовершенством конституции, от тех, которые определяются совершенно другими факторами, и затем сосредоточиться на том, что действительно зависит от конституции. Это первое.

Второе — я считаю, что нам не нужно замахиваться сейчас на грандиозные поправки, грандиозные реорганизации, а выбрать по минимуму то, что уже более-менее ясно, с чем все согласны, и подходить к этому вопросу с совершенно минимальными задачами, а не с проектами больших конституционных революционных преобразований.

Три вопроса, мне кажется, в данном случае самые важные.

Во-первых, это вопрос о контрольных функциях парламента. Вот, в прошлую среду Государственная Дума совершенно правильно выбрала именно эту поправку и поддержала ее, потому что здесь существует достаточно широкий консенсус. Ведь ответственность парламента напрямую связана с возможностью парламента проводить расследование, то есть возродить хотя бы в какой-то степени свои контрольные функции, которые по действующей конституции у него отобрали.

Второй момент — это вопрос о правительстве. Та правительственная чехарда, которую мы видели в этом году, совершенно недопустима. И здесь чисто эмпирический опыт заставил всех согласиться с тем, что это тот момент, который нужно менять. Но в том виде, в котором данная поправка была предложена Государственной Думе, она совершенно правильно не была принята, потому что предполагала впадение в другую крайность — фактически предоставляла парламентам право «вето» на возможность президента отправлять премьера в отставку. И сейчас, в процессе доработки этой поправки в нее включен принцип «зеркальности», при котором процедура, используемая при одобрении кандидатуры премьер-министра, может использоваться и при его отставке, когда Государственная Дума должна будет трижды проголосовать по этому вопросу. И в случае, если она трижды не согласится с президентом, Госдума может быть распущена.

И последнее — по вице-президенту. Мне кажется, что вопрос этот может быть решен просто увеличением срока для выборов президента в случае, когда президент по тем или иным причинам уходит со своего поста. Но введение дополнительного поста вице-президента создаст гораздо больше проблем, чем решит. Если, скажем, срок будет 6 месяцев для подготовки выборов нового президента после отставки, то многие вопросы, о которых мы сейчас волнуемся, будут решены.

Что касается механизма, мне думается, что Конституционное совещание тоже больше породит проблем, чем решит. И лучше действовать, тем способом, которым уже собственно начали действовать, то есть принимать поправки по другим положениям конституции, прежде всего через палаты Федерального Собрания.

Ю.А.Тихомиров, заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Наблюдая ситуацию, которая всплывает перед глазами, я бы сказал, что существует в стране своеобразный конкурс поправок к конституции. Год назад, два, три, пять. Кто участвует в конкурсе? Какие цели выдвигаются ими, конкурсантами? Я думаю, что здесь очень много поверхностного и ситуационного. Я бы как юрист заметил, что все-таки подменяется предмет нападения: либо мы пытаемся корректировать текст конституции, либо его защитить. Либо речь идет о конституционной реформе в стране, где участвуют и субъекты Федерации, либо просто говорится о том наболевшем, что мы видим вокруг. Но это, простите, не конституционные вопросы — издавайте законы, и все станет на свои места, учите детей хорошо, бейте по зубам негодяев, и все станет хорошо.

Поэтому мне казалось бы, что здесь прежде всего нужно отметить два аспекта системного подхода. Конституция, я обращаю внимание всех, кто ставит на передний план только переустройство властей, конституция — комплексный документ, в котором нужно учитывать, конечно, и экономическую систему, и налогово-бюджетную систему — она у нас трагедийная и по существу находится вне конституционного регулирования. Я обращаю внимание, Евгений Максимович, Вы, наверное, с этим согласитесь, что конституционные аспекты участия России в международных отношениях, в межгосударственных объединениях тоже в конституции отражены очень слабо. Более того, 79 статья конституции о праве Российской Федерации участвовать в межгосударственных объединениях парадоксально

попала в раздел «Федеративное устройство». И у нас сейчас масса возникает опросов — политических, правовых, экономических — при создании из государств СНГ «двойки», «пятерки» и так далее. Вопрос очень трудный.

С точки зрения юридической систематики, скажем, не нужно обольщаться, чья поправка победит завтра или через полгода. Ничья не победит, потому что есть сложная юридическая зависимость. У вас будут проблемы соответствия конституции уставам республик. Ведь, например, две республики (в своих конституциях?) в финале ставят вопрос: приведите (федеральные нормы?) в соответствие с нашими. Мы делаем вид, что в Москве этого не заметили. Наверное, все это чувствуют хорошо. Значит, есть зависимость между конституцией федеральной, конституцией республики и уставом субъекта. А перемены в законодательстве? Это не переименование, и это не техническая проблема. Вот это — первое соображение.

Второе. Георгий Владимирович, я поддерживаю ваше предложение о том, что нужно максимально использовать ресурсы конституции. Вообще, прожив долгую жизнь, я замечаю, что идеальная конституция в нашей стране никогда не будет действовать — не приучены ни власти, ни люди. Поэтому давайте подумаем, что можно сделать сейчас.

Обращаю внимание: пункт четвертый в статье 3 Конституции Российской Федерации. Там есть предостережение: никто не может захватывать власть, не берите властные полномочия. Почему не использовать эту статью? Ведь это помогло бы обеспечить прямое действие конституции. У нас ведь все занято захватом полномочий беспрерывно. Поэтому нужно принимать оставшиеся конституционные законы, нужно усилить те действия, которые помогут подготовить и принять оставшиеся до сих пор не принятыми законы о государственной власти, об исполнительных органах и так далее.

И последний сюжет связан с тем, какая последовательность должна быть в работе по конституционной реформе. До выборов, мне кажется, делать ничего не надо, потому что мы ничего сделать толкового не сможем. Нужно составить действительно некую стратегию изменения конституции, причем по этапам. В ближайшие 5-7 месяцев наметить то, что целесообразно, изменить, условно говоря, поправки, касающиеся системы органов власти. Затем следующий период — совершенствование системы Федерации. Я не исключаю, что это может быть и проект новой конституции, потому что, как вы знаете, уже есть два фантастических проекта. Один — Россия унитарное государство с 22-мя областями. И есть еще один проект конституции (конфедеративный ?), который мы еще не заметили.

Поэтому мне казалось, что применительно к государственным структурам нужно решить несколько вопросов перед тем, как готовить поправки в Конституцию. На мой взгляд, сегодня исполнительные власти, государственная власть в стране обросла квазиструктурами. Массой структур «обвешаны» президент, правительство, парламент. И поэтому, скажем, институты представителей Федерации в субъектах и представителей субъектов здесь, в Центре — это удивительное нагромождение. У нас, наверное, традиция такая, что ни один государственный орган свои функции не выполняет. Но, на мой взгляд, не нужно его штрафовать и наказывать — вы сбросьте с него шелуху квазиорганов, и он будет работать в полном объеме. Главный акцент нужно сделать на соединении, на взаимодействии властей. Поэтому, как мне кажется, поправки, связанные с совершенствованием системы органов государственной власти можно готовить быстрее, в первую очередь.

Что касается федерации — здесь, конечно, особенно важно четко реализовать предметы компетенции, проблемы федеральной территории, проблемы территориальных границ.

И последнее. Я думаю, что, конечно, нужно сейчас подготовить стратегию изменения конституции, конституционного, так сказать, механизма сразу с учетом «второго уровня» —

субъектов Российской Федерации. Круглые столы, паритетные комиссии должны происходить на самой широкой основе — не должно быть давления власти под чьей-то «крышей». Тогда, конечно, эффект будет больше.

А.Д.Жуков, председатель Комитета ГД по бюджету, налогам, банкам и финансам.

Ввиду отсутствия времени я остановлюсь только на одном тезисе — о необходимости взаимной ответственности правительства и парламента. Я его полностью разделяю, но считаю, что он должен быть дополнен вполне конкретными механизмами. В частности, я считаю, что механизм утверждения бюджета, и это показала практика последних шести лет, и основных законов, которые сопровождают этот бюджет, порождает как раз полную взаимную безответственность правительства и парламента. Почему? Потому что правительство вносит бюджет, который дальше до неузнаваемости искажается в Государственной Думе, и дальше правительство говорит, что все так плохо, потому что Дума приняла совершенно не то, что мы предлагали, а Дума говорит, что мы приняли то, что нам предложило правительство, но плохо его исполняет. Это порождает полную безответственность за то, что происходит в стране.

Более того, правительство безответственно вносит порой законы и некоторые положения бюджета, которые не собираются принимать, и не собираются на них настаивать. Кроме того, внутренние лоббисты правительства в Думе всячески препятствуют прохождению этих законов. Идет внутренняя лоббистская борьба в Думе, инициированная самим же правительством против себя. Считаю, что это нужно кардинальным образом изменить.

Я думаю, что в конституции нужно записать ясно и четко, что Государственная Дума либо принимает в целом концепцию, которую ей предлагает правительство, не внося туда никаких поправок принципиального рода. Это касается и бюджета, и концептуально сопровождающих его налоговых законов. И если Госдума принимает концепцию в том виде, в каком ее представило правительство, то дальше ответственность ложится и на правительство, и на Государственную Думу. Здесь как в шахматах: лучше иметь плохую стратегию, чем не иметь никакой, потому что печальная практика последних лет показала, что на самом деле каждый год, мы в Думе занимаемся в основном тем, что боремся против разрушительных лоббистских поправок. Это абсолютно глупая и бессмысленная процедура. Дума ни разу не смогла хоть в какой-то степени улучшить тот бюджет и те налоговые законы, которые были представлены правительством. Значит, нужно либо принятие законов без каких-либо поправок, либо постановка вопроса о недоверии и отставке правительства. А там уже президент решает, что ему делать: распустить Думу или же отправлять в отставку правительство. Я считаю, что эти процедуры могут быть более эффективными и сильными, будучи прямо записанными в конституции, чем механизм контрсигнатуры правительством законов, принятых Думой. Там можно, так сказать, еще думать — подпишет правительство или не подпишет, а здесь будет сразу ясная и четкая норма.

Вот здесь сидят два бывших премьера, которые знают, как работает этот механизм в Думе. Единственный бюджет, который был принят более или менее без принципиальных изменений — это бюджет прошлого года. Это был бюджет, когда большинство в Думе поддерживало правительство. И тем не менее, колоссальных усилий стоило удержать его от буквально разноса «по полочкам» и полного искажения именно в результате лоббистских тенденций.

Здесь я хочу обратить внимание: недостаточно политической поддержки партиями правительства в Думе, потому что действуют другие внутренние силы внутри партии, которые побороть бывает часто очень трудно. Причем, опять же подчеркну, они порождаются самим правительством, изнутри его, различными членами правительства.

Г.А.Сатаров, президент Фонда прикладных политических исследований ИНДЕМ, бывший помощник Президента Российской Федерации.

Первое. Совершенно очевидно, что изменения в конституцию в данный момент являются предметом политической конъюнктуры и политической борьбы. Это ясно. С другой стороны, одновременно совершенно очевидно, что эти изменения назрели. Поэтому когда мы говорим о процедуре изменения конституции, прежде всего надо различать процедуру подготовки проекта и процедуру принятия этого проекта. Я сейчас буду говорить только о процедуре подготовки. Потому что, если мы умудримся подготовить проект, который будет принят основными политическими силами, а сюда я включаю естественно и регионы, то процедура принятия уже не так существенна.

В силу первого тезиса, что новый вариант конституции или новые поправки в конституцию являются предметом политической конъюнктуры, очевидно, что отдельные поправки или целые проекты, инициированные либо органами власти, либо партиями и так далее, обречены на провал. Но готовить их все-таки надо. Следствие одно и совершенно очевидное — инициативу должно взять на себя общество, институты гражданского общества. Это звучит, может быть, совершенно банально, но я хочу обратить ваше внимание на два обстоятельства. Единственный более-менее серьезный проект, естественно я имею ввиду проект Фонда прикладных политических исследований ИНДЕМ, подготовлен независимым от власти и других партий институтом гражданского общества. Сейчас мы с вами сидим на совещании, на Круглом столе, который тоже организован институтом гражданского общества — общественной организацией. Фактически то, о чем я говорю, уже началось — инициативу перехватило, и серьезно, общество. Эта инициатива должна быть развита и продолжена.

Что должно быть сделано? Первое. Должен быть организован Круглый стол экспертов, подчеркиваю, высококлассных экспертов. Среди них, конечно, могут быть и эксперты, делегированные партиями. Их задача состоит из трех частей. Первая — четко сформулировать, и об этом уже здесь неоднократно говорилось, чем мы недовольны, какие мы видим проблемы. Второе — сформулировать варианты, как все это может быть юридическим путем, в том числе и конституцией. Кстати, не только конституцией, есть действительно конституционные законы и многое другое, но прежде всего — конституцией. И тем самым обоснованно подготовить некий проект, ну, например, на базе нашего ИНДЕМ-овского проекта, который, разумеется, можно менять. После этого должен быть Круглый стол уже политических сил, представителей органов власти, которые проект предварительно одобряют и передают уже на процедуру, которая предусмотрена конституцией. Но перед тем, как эта процедура будет запущена, должна быть полная уверенность, что проект подготовлен вне политической конъюнктуры, вне интересов тех или иных политических сил или органов власти, подготовлен проект, в котором действительно нуждается государство и общество. В этом случае, независимо от процедуры, появляется некий шанс на принятие такого проекта.

И последнее. Я абсолютно согласен с говорившими здесь об этом Хакамадой и Тихомировым, что изменять конституцию нужно очень аккуратно. Действительно должен действовать принцип «не навреди». Это значит, что та разработка, которая будет подготовлена, должна, во-первых, содержать окончательный текст как некую модель нашего конституционного будущего, а во-вторых, должна содержать поэтапный план принятия этих поправок: часть того, что необходимо, нужно принять сейчас, часть — по мере того, как действительно к этому будет общественная готовность и готовность властных институтов. Этот план может быть рассчитан на пять, десять или пятнадцать — так, как сочтут эксперты и одобряют политики.

Е.М.Примаков.

Несколько слов в заключение. Мне кажется, что у нас сегодня состоялось очень интересное обсуждение, и я хотел бы просить опубликовать все выступления по стенограмме.

Это, мне кажется, принесет пользу. И, естественно, все участники Круглого стола, которые не успели выступить, могут предложить свои выступления в письменном виде для публикации.

А теперь несколько слов по существу. Я хочу расставить некоторые акценты, которые, мне кажется, в ходе различных выступлений оказались несколько аморфно смещены.

Первое — речь не идет о замене существующей Конституции на новую. Это я хочу твердо сказать.

Второе — предполагаемые поправки продиктованы не теоретически-правовым осмыслением действующей Конституции и, конечно же, не предвыборными политическими интересами. Это я могу твердо сказать, по крайней мере, о том движении, в котором я участвую. Предлагаемые поправки продиктованы непосредственно практикой, с которой мы сталкиваемся повседневно. Эта практика призывает нас к тому, чтобы вносить определенные изменения в Конституцию.

В этой связи хочу еще раз уточнить свою позицию по Совету безопасности. Против этого тезиса некоторые выступали, но должен сказать, что опять-таки практика показывает необходимость того, чтобы Совет безопасности действовал не только, так сказать, в амплуа консультативного органа при президенте. Мы все знаем, что это такое — консультативный орган при президенте, поскольку большинство здесь присутствующих уже были консультантами или советниками президента и перестали ими быть. А Совет безопасности должен принимать решения и действовать, мне кажется, еженедельно. Его задача — сводить межведомственные интересы в единое целое для того, чтобы создать оптимальные условия для работы органов государства в кризисных ситуациях и для решения жизненно важных проблем. Вот о чем идет речь. Ведь, например, когда началась бомбардировка Югославии, то у меня как у Председателя Правительства ежедневно собирались и два министра — министр обороны и министр иностранных дел, и руководители спецслужб, которые были заняты в этих событиях, и начальник Генштаба. И это давало конкретные результаты, но это не надо было выносить на широкое правительство. А Совет безопасности даст возможность узаконить такую форму взаимодействия, потому что когда я собирал силовиков в качестве председателя правительства, эта практика была прихлопнута сразу, потому что не понравилось, что председатель правительства этим занимается. А Совет безопасности даст возможность нам выйти на такой уровень действий, который будет оптимальным в данном случае, когда мы встречаемся с кризисными ситуациями или должны решать жизненно важные проблемы.

Теперь еще один вопрос — это законы. Здесь правильно поднимался вопрос о необходимости внесения изменений не только через поправки в конституцию, но также через некоторые поправки к действующим законам, и через принятие новых законов.

Хочу показать на одном примере: много говорилось о возможности совершенствовать Конституцию через механизм Конституционного Суда. А что сегодня способен сделать Конституционный суд, если он сам не может ставить вопросов о толковании или нарушении Конституции? Он сам не может проявлять инициативу такую. И это зафиксировано.

Или что такое Конституционный суд сегодня, если он -единственный суд (здесь я имею ввиду и Арбитражный, и Верховный Суды), судьи которого не избираются пожизненно? Поэтому мы сами понимаем, что независимость такого суда относительна. Значит, должны быть определенные поправки, которые необходимо вносить в Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде.

И в заключение мне хотелось бы поблагодарить Совет по внешней и оборонной политике за то, что откликнулись на инициативу нашего движения в этом плане, и продолжить практику проведения Круглых столов на широкой основе для обсуждения не только конституционных вопросов, но и других вопросов, которые волнуют наше общество.