

Второе заседание: Стратегия реформы власти

Чернышов Ю.Г. – Мы начинаем второе заседание, посвященное важнейшему элементу политической системы – органам государственной власти. И поскольку на первый план здесь выходят юридические проблемы, мы попросили вести это заседание доктора юридических наук, профессора Сергея Валентиновича Землюкова, который, как уже отмечалось, представляет здесь законодательную ветвь краевой власти.

Землюков С.В. – Уважаемые коллеги, я думаю, что мы можем приступить к работе и продолжить обсуждение следующего блока, касающегося реформы власти. Понятно, что реформа власти продолжается у нас из десятилетия в десятилетие, поэтому эти процессы, видимо, неиссякаемый источник дискуссий и неиссякаемый источник обсуждений. Я с удовольствием предоставляю слово для первого доклада – «Регионы и политическая стабилизация в переходный период», с которым выступит доктор политологии, глава Московского представительства Фонда им. Фридриха Эберта Петер Шульце.

Шульце П. РЕГИОНЫ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ СТАБИЛИЗАЦИЯ В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД

Большое спасибо, господин председатель, я хотел бы несколько изменить свой доклад, но не тему доклада, а некоторые вступительные слова. Во-первых, сегодня мы имеем возможность видеть книги о периоде Ельцина. Я бы сказал, не эпохе, а периоде. Это все больше подтверждает мое предположение о том, что мы находимся в конце периода трансформации. То есть, таким образом, мы анализируем последние десять лет, мы делаем шаг назад, и это хорошая возможность определить курс нашего движения в будущем. Поэтому я вспоминаю о той конференции, которую мы только что провели в Москве. На этой конференции один из депутатов немецкого Бундестага выдвинул тезис о том, что практически все крупные федерации на северном полушарии нашей земли находятся в процессе поиска идентичности: а именно США, Европа и Российская Федерация. Это не случайно. Я считаю, что мы имеем дело с действием определенного долгосрочного фактора, который начал действовать 10 лет назад. И лишь сегодня мы это понимаем по-настоящему. Я имею в виду распад Советского Союза.

Лишь с распадом Советского Союза стало возможным, и это любимая тема экономистов, и г-на Ханкеля в том числе, высвобождение всей энергии интернационализованного капитала. То, что мы сегодня понимаем и обсуждаем под рубрикой «глобализация». Исчезло и еще кое-что в наших европейских обществах, а именно легитимация для существования профсоюзов и социал-демократических движений. Начиная с середины 1990-х гг. повсюду в Европе мы можем увидеть, и Швеция тоже не представляет исключение, сокращение социального государства. Мы наблюдаем ослабление защитных функций профсоюзов в отношении наемных работников. Со стороны социал-демократии повсюду в мире и в Европе происходят процессы обуржуазивания социал-демократии. Движение в направлении центра. Тони Блэр, один из уважаемых г-ном Рыжковым руководителей партии, – это ужасное явление. Мы с французами имеем большую близость программ. Нужно посмотреть, в каком направлении будет развиваться эта тенденция. То есть, тот кризис, который случился у вас 10 лет назад, являлся не только чисто экономическим кризисом, он был еще и нормативным общественным кризисом.

Я бы не пошел так далеко, как г-н Ханкель, в своих рассуждениях: он катастрофически показал европейский эксперимент. Но нам совершенно

ясно одно. Он абсолютно прав с тем определением, которое он нам предложил. Он относится к тому небольшому кругу экономистов, которые выходят в своих рассуждениях за ограниченный горизонт мнений экономической науки, представляя хорошо социальный контекст и сложность общественных процессов. Большая часть упреков в адрес экономистов состоит в том, что они в рамках своей собственной системы думают технократически, не учитывают общественную значимость своих действий и не дают ответа на вопрос: к какой же политической поляризации приводит их деятельность? Здесь не то место, где можно было бы критиковать Международный Валютный Фонд. Критика верна в том, что МВФ немало натворил в Южной Америке в 1980-е гг., целые общества были поставлены на грань восстания после проведения такой политики. К счастью, Россия смогла справиться с такой опасностью. Я хотел бы сказать, что за счет летаргии вы имеете определенное движение в этом направлении.

Теперь бы я хотел вернуться к теме своего выступления. Развитие событий в последние 10 лет я не ограничивал бы только этим периодом времени. Все, что произошло за последние 10 лет, все это имело предпосылки в прошлом. Если вы мне разрешите, то я попытаюсь предпринять классификацию событий. В рамках этой классификации я с удовольствием воспользовался бы проектом модернизации. Я склонен рассматривать первую фазу преобразований, начиная с середины 1980-х гг., как серьезный проект модернизации еще под знаком советской системы. Второй проект модернизации начинается с момента развала Советского Союза и заканчивается августовским кризисом 1998 г. Что же породили эти два проекта модернизации?

Первое явление достаточно просто. В первом проекте модернизации речь шла о центральном вопросе. Модернизация общества и экономики невозможны, если не закончилась «холодная война». И это удалось. Но не удалось воспользоваться плодами этой политики и использовать эти плоды для параллельной общественной и экономической реструктуризации. Содержание второго проекта модернизации с 1991 по 1998 г. можно описать с помощью того, что были заложены основы для демократического и рыночного развития России. Можно много спорить о том, существовали ли альтернативы такой динамике развития или можно было бы воспользоваться лучше плодами этого развития. Но это ретроспективный спор, который, может быть, в ближайшее десятилетие в учебниках по политической экономике и истории будет подробно описан, но сегодня этот спор не имеет никакого смысла.

Я полностью согласен с г-ном Мау и другими, кто говорил, что результат второго проекта модернизации можно рассматривать амбивалент-

но, тем не менее, удалось одно. А именно – радикальная реструктуризация экономики и общества. Я считаю, что именно здесь были созданы предпосылки в общественном смысле так же, как и в политической плоскости, которые могут служить основой того, что мы называем устойчивым демократическим и рыночным развитием. Я осознанно подчеркиваю понятие «устойчивый». Речь идет о субстанции. Мы все единого мнения о том, что нужно смотреть на форму, на институты, на процессуальные правила, которые были созданы. С 1993 по 1999 гг. на уровне политической системы были созданы демократические структуры, вы трижды провели выборы в Думу, пусть даже они не всегда были справедливы, тем не менее, они были демократичны. Они были свободными и тайными. У вас в Думе после первых трудностей были созданы работоспособные комитеты, которые имеют аналогичную деятельность в Европейских парламентах. У вас до 2000 г. существовал Совет Федерации – палата, выполнявшая весьма важную работу. Я думаю, что и в будущем эта работа будет продолжена, правда, в несколько иной форме. То есть, конкретные требования региональных структур доносились до национального уровня.

Я бы осмелился выдвинуть тезис о том, что без существования дикого федерализма или дикого регионализма могла бы существовать опасность того, что в Российской Федерации вы бы не смогли сохранить единство. Регионы, с моей точки зрения, являются одними из важнейших факторов стабильности: с начала 1990-х гг. они способствовали сохранению Российского государства. Уже этот факт на фоне практически не существовавшей тогда государственности и государственного авторитета является весьма значительным.

За время своего развития мы также имели опасения в Европе и даже в тех странах, где отношения федерации более структурированы. Эксперимент российского федерализма, может быть, будет закончен. Это мы обсуждали не только в виду опасности для дальнейшего демократического развития. Мы это обсуждали в рамках вопроса, в какой же степени такая тенденция могла бы автоматически привести к тому, чтобы маргинализировать и изолировать Россию в Европе. Потому что в Европе существуют два принципа развития. Один из принципов является доминирующим в развитии Европейского Союза. А именно, принцип субсидиарности, децентрализации. То есть, перенесение принятия решений с национального уровня на уровень регионов. На тот уровень, где возникают проблемы и где они и должны решаться. И если этот уровень недостаточен для решения этих проблем, то этими проблемами должны заниматься вышестоящие инстанции. То есть, это принцип создания, который сейчас реализуется в рамках процесса европейской интеграции. А именно у тех госу-

дарств, которые имеют больше проблем с внутригосударственным устройством, чем те государства, которые имеют этатическую и централистскую традицию. Но я считаю, что без принципа децентрализации, в самой развитой своей форме, вообще невозможно представить себе европейское развитие в рамках политического процесса: идет ли речь о союзе государств, о более федеративном сообществе государств или об ассоциации различных принципов организации, которая может простирается от интеграции, включая и развитие государств в рамках содружества. Эти процессы могут существовать параллельно, и эти принципы могут все уживаться в рамках единой Европы.

Мы уже в рамках европейской интеграции достигли такого уровня. Если вы посмотрите на различные сферы, в которых осуществляется интеграция и сотрудничество, то у нас имеется гуманитарная сфера, где участвуют не все государства. У нас есть сфера внешней политики, политики безопасности, где также не все государства участвуют. У нас имеется сфера экологической и социальной интеграции, есть сфера гармонизации, где также участвуют не все государства и т.д. Мы не должны говорить о Европе, как о каком-либо монолитном, или централистском, или концептуальном образовании. Мы должны рассматривать Европу в качестве Европы различных пространств, интегральных сопричастностей, и это чувство сопричастности должно проходить через линию ответственности. В каком направлении тенденция будет развиваться в будущем, здесь я соглашусь с г-ном Ханкелем, это достаточно открытый вопрос. Этот вопрос будет разрешаться в зависимости от экономического развития, в зависимости от валютной архитектуры и т.д.

Я хотел бы вернуться к исходному тезису и сказать, что чем более свободным будет эта структурированная и разделенная на многие центры государственность, тем легче будет России приблизиться к европейскому процессу или, возможно, даже интегрироваться в этот европейский процесс.

Второй пункт. Если Россия, однако же, пойдет путем, ориентированным на центральное государство, где будет иметь место ориентация на централизм с далеко идущей отменой прав на автономию и автономную компетенцию, то есть, будет иметь место процесс выхолащивания федерализма, то два организационных европейских принципа будут противоречить этому. С одной стороны, децентрализация и субсидиарность, а с другой стороны, рецентрализация. Эти процессы не могут развиваться параллельно, или они могут развиваться параллельно, но не касаясь друг друга. И это означает, что соседи России, особенно малые государства, которые ранее входили в Варшавский договор, будут иметь страхи и опа-

сения по поводу того, какой мощный и монолитный сосед возникнет на их границах. Поэтому мы можем лишь оказать влияние на то, чтобы внимательно переосмыслить ваши шаги, прежде чем возникнет вероятность развития жесткой рецентрализации. Такая рецентрализация для России в длительной перспективе будет означать изоляцию в рамках Европы, которая будет оформляться на других принципах. Я не сказал бы, что такая опасность существует, что она реальна, но необходимо серьезно относиться к этому.

Давайте вернемся ко второму аспекту. Наряду с политическим аспектом я рассматриваю другой – общественную модернизацию, представляющую также очень интересной. Я считаю, что в рамках политического анализа слишком мало внимания уделяется тому, что вам удалось в течение 10 лет породить средний класс. Этот средний класс не является маргинальным фактором в российском обществе, вернее, больше не является таким фактором. Мы можем поспорить о том, каким образом определять средний класс: будем ли мы его определять согласно критериям дохода, или согласно статусным вопросам, или мы положим в основу определения оба эти понятия. Но этот класс реально существует в вашей стране.

С начала 1990-х гг. мы начали проводить исследования по этому вопросу, которые были подтверждены развитием событий. Сегодня мы можем исходить из того, что около 30% российского населения субъективно относит себя к среднему классу. Таким образом, в среднем вы находитесь в том же положении, что западноевропейские страны и США. В политическом плане средний класс всегда избирает консервативно. Почему он голосует консервативно? Потому что средний класс располагает тем, что у него могут отобрать посредством налогов или других средств. Средний класс ориентируется на сохранение status quo в обществе. Чем крупнее этот средний класс, тем больше имеется в распоряжении правящего класса общественных основ, которые ориентируются на консервативные элементы, на более осторожный курс реализации реформ. Мне кажется, что уже выборы в декабре 1999 г., а также президентские выборы в марте прошлого года подтвердили, что существующий в России средний класс имеет те же интересы, которые имеет и средний класс в Европе. Этот средний класс заинтересован прежде всего в выборе тех сил, которые ему хорошо известны. Этот класс не заинтересован в экстремистских позициях, даже исходящих из либеральных кругов. Большинство населения поддерживает такой курс. Мне кажется, что будущее российского общества будет развиваться вдоль этого основного стабилизирующего стержня. Это будет иметь огромные последствия для партийной структуры в обществе,

об этом мы поговорим завтра, это будет иметь решающие последствия для левого крыла, для более радикальных партий и движений.

Я думаю, что в ближайшее время мы будем наблюдать в России такое же общественное развитие, которое мы имели в североевропейских демократиях. Это означает, что этот средний класс не заинтересован в максимальном развитии субстанциональной демократии. Этот средний класс не заинтересован также в том, чтобы эта демократия скатилась также в авторитарный режим. То есть, я могу сделать прогноз, что в дальнейшем мы будем наблюдать очень осторожные, постепенные шаги в укреплении демократии. Появятся лояльные оппозиционные движения. Мне кажется, что в России в ближайшие годы будет успешно сделано то, что не удалось сделать во второй половине 1990-х гг., до реализации проекта реформ, и после этого будет сделан шаг в реализации третьего проекта реформ.

С декабря 1999 г. или, точнее сказать, с мая 2000 г. мы в рамках российского общества, политических, экономических структур имеем дело с новой расстановкой сил. Мне кажется, что мы находимся в начале третьего этапа модернизации. Содержание этого проекта модернизации в принципе уже приобрело свой стержень. В центре будет стоять и уже стоит укрепление государственности. Если вы внимательно посмотрите на то, что происходит с мая 2000 г. в сфере крупных структурных перемен, то вы заметите, что я, в общем-то, прав в своих высказываниях. У вас есть изменения в структурных отношениях между регионами и центром. Вы перешли от относительно самостоятельного федерализма к исполнительному федерализму. Это не совсем соответствует германской модели, но многие элементы германского федерализма сегодня реализуются здесь.

Вы сегодня находитесь перед проблемой создания новой политической системы, партийных структур. Закон внесен. Я надеюсь, что в партийном, в общественном, в политическом смысле этот закон будет иметь определенные последствия. У вас происходит реорганизация «Союза промышленников и предпринимателей». Уже нет дикого свободного доступа олигархов к президенту, но, конечно, единичные случаи возможны. Но олигархи, в целом, практически вынуждены были вступить в «Союз» Аркадия Вольского. Тем самым был подан сигнал к тому, как было сказано, что их блок будет развиваться только на основе профессиональных союзов – то, что мы уже наблюдали в других странах. В качестве четвертого пункта здесь наблюдается реорганизация средств массовой информации. Пятый момент заключается в том, что начавшейся дискуссии о реструктуризации гражданского общества. Некоторые группировки, которые не очень благоприятно воспринимаются правящими кругами, не были при-

глашены на эту встречу с организациями гражданского общества, как, например, «Мемориал». Но большинство организаций были приглашены.

Это значит, что если вы просто посмотрите на те пять пунктов, которые я упомянул, то вы поймете, что в настоящий момент предпринимается попытка со стороны правящей группировки инициировать здесь, в России, политический процесс, который будет иметь решающие последствия для дальнейшего развития страны. В связи с этим, конечно же, возникает критика, упреки. Мы очень долгое время говорили о том, что здесь, в России, демократия имеет чисто фасадный характер, что это регулируемая демократия и т.д. Что бы вы ни говорили о том, что у вас здесь сложилось, многое из этого, очевидно, оправдано, если ориентироваться на феномен, который мы наблюдаем сейчас. Но если в качестве проекционной использовать американскую модель или парламентскую демократию в Европе, то я не уверен, что такие апелляции могут быть оправданы, потому, что я считаю, что развитие демократических институтов, элементов гражданского общества происходит в рамках процесса трансформации общества в целом – от советской модели к другому, новому обществу.

Мне кажется, что если посмотреть на это более внимательно, то можно тут же избавиться от чрезмерно обостренной реакции, обостренного восприятия этого процесса. В процессе трансформации вашего общества отсутствовала какая-либо заданность. В этом процессе всегда возникали определенные противоречия, которые, в ходе их разрешения, корректировали курс развития общества. Это было и является основой моей уверенности, что за последние 10 лет в России были заложены решающие основы, которые не позволят больше скатиться этому обществу в политические формы, которые мы, ради простоты, называем антидемократичными или авторитарными. Фактор, который все более укрепляет мою уверенность в том, что вернуть прошлое невозможно – это те дискуссии, которые происходят в политических институтах российского общества, которые ведутся в союзах промышленников и предпринимателей.

Единственное, что не укрепляет моей уверенности, это та картина, которую мы сегодня наблюдаем на улицах российских городов, когда мы видим, что делает русская молодежь, как она себя ведет. Когда человек с молодости на своем опыте познал определенные возможности самостоятельного решения проблем своего развития, то такой опыт продвигает человека к сближению с другими людьми и к укреплению демократии.

Вопросы и выступления

Землюков С.В. – Спасибо, уважаемый Петер Шульце, за интересный доклад. Уважаемые коллеги, пожалуйста, ваши вопросы.

Мельников А.Н. – Уважаемый г-н Шульце, некоторые российские философы говорят, что модернизация в России имеет трагический и незавершенный характер. Вы выделяете отчетливо уже две стадии модернизации, хотя здесь также не все понятно. Наш соотечественник Петр Козловский, который говорит много о модерне и модернизации, также выделяет стадии. Хотелось бы узнать для того, чтобы понимать сущность процесса модерна, и для того, чтобы понимать, от какого состояния к какому происходит переходный период: от чего мы переходим к чему? Как бы Вы назвали это состояние, от которого начинается переход? Спасибо.

Землюков С.В. – Во вступительной части своего доклада Вы сказали, что распад Советского Союза был определенной тенденцией развития мирового сообщества и, насколько я Вас правильно понял, в этом виноват мировой капитал, а тогда у нас была одна угроза. Поясните, пожалуйста, Вашу мысль относительно закономерности распада Советского Союза, и кто виноват в этом процессе?

Шульце П. – Я говорил о причинах распада Советского Союза, и я могу назвать одну из причин. Это причина системного характера – депрессия и отсутствие развития общества. Я не хочу подробно вдаваться в эту тему. Если вы посмотрите на фабрику высоких технологий 1960-х гг. в Чехии, или в России, или в Рурской области, то вы не заметите больших различий в организации производства, в оснащении фабрики, в организации труда и т.д. Это означает, что в 1960-е гг. производительность труда и развитие промышленности и в Советском Союзе, и в других европейских странах были на одинаковом уровне. А начиная с середины 1970-х и на протяжении 1980-х гг., началось резкое расхождение. В Европе началось введение цифровой техники, в производство внедрялись новейшие технологии, и это стало возможно только на основе открытости науки, открытости рынков. Советский Союз был не способен к такой открытости. У вас еще выдавались лицензии на покупку пишущих машинок, а в Европе студенты в Стэнфорде, в Берлине уже занимались на компьютере. То есть, резкий прорыв технологий натолкнулся на границы, которые в свое время были заложены репрессивным аппаратом. Это был только вопрос времени, когда же эта вся система рухнет. Вы не могли больше продавать механические машины, если рядом с этим станком стоял станок с цифровым управлением

Я имел в виду следующее. Те процессы, которые происходили в 1990-е гг., и то, что происходит сегодня, нельзя рассматривать оторванно. Наименее важным результатом фазы перестройки, к сожалению, были лишь успехи во внешней политике. Надо сказать, что благодаря перестройке была высвобождена огромная энергия, но использовать эту энергию удалось только в 1990-е гг. С моей точки зрения, несмотря на все деформации, несмотря на всю критику, которая сейчас относится к этому периоду, эта энергия была использована. Совершенно понятно, что результатом такого стремительного изменения, которое мы увидели в 1990-е г. в такой спрессованной форме, стала определенная деформация. Это естественно. Это одна из крупнейших проблем. Вы можете составлять совершенно различные анализы вашей недавней истории и так далее.

Что касается второго вопроса: от чего к чему переходим, что же является характерными признаками перехода. Конечно, вы можете дискутировать на классической марксистской основе, то есть наступает обострение общественных противоречий, тогда начинаются процессы, стремящиеся преодолеть эти противоречия. Перестройка была классической фазой развития. Модернизация производства стала возможна только в результате открытия общества и интеграции общества в мировой рынок.

Средний класс является продуктом произошедшей приватизации, какими бы криминальными средствами она ни проводилась. С момента возникновения среднего класса в России уже сейчас начали изменяться политические структуры. Вы не можете остановить это процесс. Вы не можете уничтожить этот процесс.

Я не хотел бы упоминать здесь какую-либо политическую группировку, я приведу пример из германского опыта. У нас есть две политические партии: зеленые и либералы. Зеленые получают 8-9% и либералы 8-9%. Это значит, что эти две партии практически могут не обращать внимания на 90% населения в своих программах. Тем не менее, они будут продолжать свое существование как политические акторы. Поэтому, эти партии интересны только в качестве союзников, но эти партии однозначно отражают настроения, которые выражает определенная часть общества, и поэтому эти партии можно в определенном смысле сравнить с деятельностью профессиональных союзов.

Теперь перейдем к самому главному вопросу, на который я не знаю четкого ответа. Я не знаю ответа на вопрос: «Куда переходит Россия?». Мне кажется, что в ближайшее время в России сложится определенная модель демократического развития, которая будет носить на себе очень сильный отпечаток не деятельности политических партий, а деятельности организованных структур по интересам. Эти структуры будут возникать

вне партийного аспекта. Партии будут играть важную роль в структуре общества, но только идя рука об руку с этими профессиональными структурами. Мне кажется, что ответ на Ваш вопрос будет дан тогда, когда аккумулярованное богатство, которое сегодня уже хорошо видно, начиная с 1999 г., нужно будет распределять. Когда возникнет вопрос распределения, тогда проявят себя эти новые структуры. У вас будет более корпоративная модель с очень сильным президентским и парламентским элементом, более сильно выраженным, чем в Сингапуре. Это и будет плюралистической демократией.

Землюков С.В. – Спасибо, г-н Шульце. Мы как раз того и боимся, что наши партии сольются с организованными преступными группировками, так как это оказывает влияние на всю жизнь нашей страны. По любезному согласию Михаила Александровича Краснова мы предоставим слово следующему докладчику, так как его доклад по тематике совпадает с докладом Петера Шульце. Я с удовольствием предоставляю слово г-ну Шпангеру Хансу-Йоахиму.

Шпангер Х.-Й.
**АСПЕКТЫ ДИСКУССИИ О ГОСУДАРСТВЕ:
ФЕДЕРАЛИЗМ ИЛИ ЦЕНТРАЛИЗМ?**

Разрешите сердечно поблагодарить Вас за возможность выступать перед вами, особенно после того, как г-н Шульце извне уже взглянул на Россию. В своем выступлении я хотел бы коснуться проблем внешней политики. Я надеюсь при этом, что мое выступление будет соответствовать пожеланию, которое поступило в рамках последней дискуссии. Сегодняшняя дискуссия о государстве, о власти порождает впечатление, что государство и власть являются абсолютно статичными структурами и этому противостоят общественные структуры, рыночная экономика. Если говорить не совсем современным языком К. Маркса, то можно сказать, что решающим модернизационным элементом является раскрепощение производственных сил.

Классическим примером такого соотношения между динамичными и статичными силами является пример экономических реформ в России, когда в 1992 г. были проведены меры в сфере дерегулирования экономики. Государство было освобождено от оков, и государство оказалось как некий политический актор. Государство не проявило политику макроэкономической стабилизации и не создало структуры, которые бы проводили экономическую политику в координированном систематическом плане. В 1990-е гг. мы стали свидетелями аналогичного развития в Азии. Я имею в виду классически развивающиеся страны: Южная Корея, Тайвань, Индонезия и даже Сингапур. Эти государства либерализовали свои экономики. Следствием этого стала либерализация движения капитала, и это привело, в конечном счете, к кризису 1997 г. По этому вопросу экономисты в мире едины. Различия состоят лишь в оценке этого кризиса. Мы стали свидетелями аналогичного процесса в Германии. То, что стало недавно известным: Германия в настоящий момент рассматривается в рамках правительства социал-демократов и зеленых, и сейчас это подвергается жесткому анализу.

Теория международных отношений для этой глобальной тенденции изобрела понятие «либеральный интернационализм», в отличие от того, что вам более знакомо из прошлого – «социалистический интернационализм». Второе понятие окрашено экономическим смыслом – глобализация. Эти два понятия описывают нынешнюю доминирующую глобальную тенденцию, которая придает решающее значение обществу и экономике, а

государству отводит второстепенную роль. Но, как вы знаете, так было не всегда.

Если уходить в своем анализе в историю, то государство олицетворяло в большей мере революционный принцип. Это видно на примере Никколо Макиавелли, когда он говорил о ликвидации личного господства в пользу абстрактного принципа господства. То же и у Т. Гоббса, который рассматривал государство как необходимое условие для преодоления естественных потребностей человека. Как мы знаем, это привело в различное время в последующие столетия в Германии, например, к обожествлению государства.

Г-н Ханкель уже цитировал Гёте, я тоже могу привести слова Гёте, только в другом контексте. В тени французской революции Гете стоял перед альтернативой, он должен был выбрать свободу или порядок. И он сделал выбор в пользу порядка. Где же он сделал такой выбор? Он сделал такой выбор, когда французские и прусские войска заняли Майнцкую республику. Мой родной город Майнц они в 1793 г. полностью разорили. Этот контекст я считаю совершенно не случайным. Апофеоз государства в истории всегда приводил к войне. Это было как следствием, так и причиной войны, поскольку государство является необходимым условием для аккумуляции ресурсов.

Последним апогеем такого обожествления государства был период «холодной войны». Окончание «холодной войны» стало необходимым условием для раскрепощения производственных сил и породило процессы глобализации. Это, если угодно, является глобальной тенденцией, которая сегодня хоть и не является доминирующей, но, тем не менее, она присутствует и выражается в понятии геостратегического реализма. Очень трудно сделать какой-либо выбор с точки зрения длительной перспективы. Потому что очень трудно предсказать, какая тенденция будет иметь решающее значение. Однако сегодня гораздо важнее то, что две доминирующие державы используют и увязывают два этих принципа.

Вы, конечно, зададитесь вопросом, каким образом связаны глобальные проблемы и проблемы федерализма? Для того чтобы перекинуть мостик к понятию федерализм, я могу сказать, что именно эти тенденции придают определенный облик современному федерализму. В Германии эти тенденции являются дискуссионными. Эти дискуссии происходят как по поводу национальной политической системы, так и по поводу отношений между федеральными землями и федерациями высшестоящих европейских инстанций. Это очень легко увидеть, так как каждый отказ от суверенитета со стороны центральной власти в пользу федеральных земель, или в пользу федераций Европейского Союза лишь тогда имеет ус-

пех, когда имеются высшестоящие политические и экономические причины. То есть, это тот проект, о котором сегодня с утра говорил г-н Ханкель, – проект создания единой европейской валюты (евро). То, что этот проект стал реальным, нельзя объяснить какой-либо экономической причиной. Его невозможно свести только к экономической причине, а именно к уменьшению трансакционных расходов европейской зоны. Существует целый комплекс причин, который лишь в этой комбинации обеспечил возможность существования этого проекта. Я имею в виду политические причины: рост политической власти за счет объединения Германии, особенно со стороны Франции, которая желала бы обуздания такого влияния Германии. Однако и здесь я бы не хотел вступать в полемику с г-ном Ханкелем, я хотел бы вернуться к вопросам федерализма. Эти три шага показывают описанные мною глобальные тенденции и изменения федерализма в Германии и в Европе. Разрешите мне чисто схематически показать, что же такое федерализм.

Федерализм является своего рода компромиссом между вертикалью власти и горизонталью власти. У вас существует одна крайность – унитарное государство, которое олицетворяет вертикаль власти сверху вниз. В рамках вертикали власти легко можно увидеть закон тяготения, то есть решения принимаются сверху вниз. Наверху, в центре, осуществляется политика, внизу эта политика реализуется. Этому противоречит принцип горизонтального разделения полномочий, который существует в рамках конфедерации, и в реальности в рамках конфедерации существует гельветика. Власть делегируется во внешние структуры. Не существует государства, а существует союз государств. Между этой вертикалью и горизонталью движется федерализм. Федерализм может иметь тенденцию развития к унитарному государству, если центр имеет больше власти, или может иметь тенденцию в развитии конфедерации, когда отдельные государства имеют больше властных полномочий.

Петер Шульце уже говорил об аналогии нынешней ситуации в России, и использовал понятие «исполнительного федерализма», и говорил о схожести ситуации с Германией. Это правильно в том, что модель немецкого федерализма имеет достаточно сильную тенденцию к вертикали. В отличие от многих вещей, которые пишутся в популярном стиле о немецком федерализме, этот федерализм мыслится не снизу, а сверху. Для этого существует понятие кооперативного федерализма или, еще более полемическое понятие, унитарного федерализма. Говоря концептуально, немецкий федерализм создавался из центра, но, в то же время, большая часть решений принимается на уровне федераций и на уровне федеральных земель. Существует большая степень специфических ограничений на обоих

уровнях. Для иллюстрации этого взаимодействия я хотел бы вам назвать два центральных пункта.

Критика в адрес немецкой модели федерализма направлена на то, что существенны проблемы демократии и вопрос об эффективности деятельности этой системы. Параллельно с демократией это касается, прежде всего, двух моментов. Интенсивное переплетение федерального уровня с уровнем земель привело к тому, что четкая политическая ответственность за те или иные решения находится в смешанном состоянии. Необходимость поиска компромисса приводит к тому, что избиратель, в общем-то, не понимает, кто же какое решение принял. Решение не может быть четко идентифицировано. 60% всех законов на федеральном уровне должны приниматься во взаимодействии с федеральным парламентом и палатой земель, там, где находятся представители федеральных земель. Необходимо создать консенсус между Бундестагом и Бундесратом. Такие же условия должны быть соблюдены при работе на европейском уровне.

У нас нет европейского экономического правительства, но, тем не менее, у нас, начиная с введения европейского рынка, существует растущее влияние европейского уровня на процесс национального законодательства, поскольку 50% всех законов, которые принимаются в Бундестаге, являются ни чем иным, как реализацией основных положений и норм, которые принимаются в рамках Европейского Союза. Задача состоит в перенесении этих норм на национальное законодательство. Подумайте только: 50% всех законов основываются на консенсусе, который уже найден в Европейском Союзе.

Второй центральный критический пункт с точки зрения нынешнего федерализма заключается в потере эффективности. Федеральный порядок – это порядок в условиях конкуренции и сильнейшего экономического и культурного разнообразия. Как при этом разнообразии возможно развитие? В Германии, например, принцип установления равных условий жизни – это не только рамки конституционной нормы, но и характерная черта федерализма.

Все федеральные земли должны иметь 99,5 налоговых поступлений на душу населения. То есть между вертикальным механизмом финансового выравнивания и горизонтальным механизмом финансового выравнивания существуют законы. Эти законы обеспечивают то положение, согласно которому на уровне налоговых поступлений все земли практически имеют равные условия. Это является результатом трудного долгого процесса унификации и перенесения полномочий на различные уровни: с уровня федеральных земель на уровень федеральной политики. Начиная с 1980-х гг., этот процесс осуществляется и в направлении европейского уровня.

Мы имеем дело с объективным процессом централизации, который имел место и достиг своего апогея в ФРГ в начале 1970-х гг. за счет осуществления кейнсианской структурной политики, а на европейском уровне с начала 1990-х гг. за счет создания единого европейского рынка.

Две эти тенденции были направлены на снижение полномочий федеральных земель, однако эти процессы следовали различной логике, и это имеет решающее значение. В то время как в отношениях между федеральными землями и федерациями, прежде всего, речь шла о том, чтобы дать возможность осуществлять политику в рамках центрального государства, на европейском уровне во взаимоотношениях с федерациями речь шла о том, чтобы создать равные рыночные условия. Проявлялась обратная тенденция с тем, чтобы не допустить государственной структурной политики. Для германской политики это является центральным примером того, как европейская комиссия относится к нашей системе государственных сберкасс и земельных банков, которые играли фундаментальную роль с конца XIX столетия в качестве муниципальных государственных структур в деле развития экономики.

Сейчас европейская комиссия находится под огнем критики, так как крупные частные банки считают, что государство дает определенные преимущества в конкурентной борьбе по отношению к частным банкам. Эти преимущества должны быть ликвидированы. Существуют другие примеры, когда европейская комиссия запрещала федеральным землям заниматься вопросами структурной политики и оказывать субвенции и дотации, предоставлять субвенции, которые рассматриваются федеральными землями как необходимость, но которые не находятся в рамках программ структурных преобразований Европейского Союза. По этому поводу организовалось крупное движение, которое преследовало два принципа. С одной стороны, за счет перенесения полномочий сверху вниз. Вернуть эти полномочия на уровень федеральных земель хотели бы для того, чтобы создать четкие полномочия и четкий контроль за их соблюдением. Второе исходит из представления о том, что хотя мы имеем дело с процессом глобализации, но глобальная конкурентоспособность коренится в итоге в местной конкурентоспособности. Различия в экономических условиях должны порождать различные ответы в рамках экономической политики. И третье: федерализм в качестве устройства порядка для конкурентной борьбы, для того, чтобы достичь оптимального результата. Существует целый ряд мероприятий, о которых мы можем говорить в рамках сегодняшней дискуссии, которая способствует материальной реализации этих принципов. Я должен признать, что с тем нажимом централизации, с которым мы имеем дело в последние 30 лет, можно увидеть объективность

этого нажима. Я считаю, что в дальнейшем будут необходимы реформы для усиления федерализма. Я считаю, что эти реформы будут иметь большой успех. Большое спасибо.

Вопросы и выступления

Землюков С.В. – Спасибо, г-н Шпангер. Уважаемые коллеги, какие у вас будут вопросы?

Глушков А.Е. – Мы сегодня много говорили о процессах интеграции в Европе, о проблемах федерализма. Я хотел бы нашему докладчику задать такой вопрос: не кажется ли Вам, что проблемы интеграции, которые мы с Вами сегодня наблюдаем, и проблемы федерализма находятся в несколько противоречивом состоянии? С одной стороны, мы наблюдаем в Европе интеграцию, но, с другой стороны, говорим, что немецкие земли недостаточно интегрированы: они живут по собственным законам, имеют собственное правительство, собственный парламент. Не кажется ли Вам, что здесь есть некоторое противоречие?

Шпангер Х-Й. – Несомненно, справедливо все, что Вы сказали. Здесь действительно проходят противоречивые процессы. Самый интересный феномен в этой противоречивости заключается в том, что это зачастую конъюнктурные процессы. Я хочу Вам продемонстрировать это на примере концерна «Daimler Benz». Этот концерн переживал определенный период, когда он следовал тенденции в рамках развития промышленности, и хотел превратить себя в концерн, охватывающий многие сферы деятельности, начиная от строительства космических кораблей, и заканчивая сборкой холодильников. В основе этой идеи лежала мысль о том, что такой широкий спектр деятельности не только сделает его более стабильным в условиях конкурентной борьбы, но, прежде всего, позволит более активно вкладывать средства в исследования и применять результаты этих исследований в различных сферах.

Сегодня нет такого концерна. «Daimler Benz» ушел со своего основного производства, а именно автомобильной промышленности. Все остальное этот концерн продал, и сделал это потому, что пришел к выводу, что этот огромный размер не дал эффекта объединения, а дал совершенно другой эффект – распыление средств и снижение конкурентоспособности на мировом рынке. Вместо этого «Daimler Benz» купил одну американскую, одну корейскую, одну японскую компании. Все три эти фирмы сегодня терпят колоссальные убытки, и поэтому возникает вопрос, было ли решение «Daimler Benz» оправданным. Но при этом покупка трех компаний соответствовала определенной конъюнктуре на мировом рынке, когда

считалось, что необходимо добиться большего успеха в одном сегменте экономики, максимально сконцентрировать усилия на одной сфере.

Аналогичная ситуация возникает и в политической сфере. Есть определенное стремление к унификации, особенно в условиях, когда экономическое пространство Европы находится в условиях жесткой конкурентной борьбы между экономическим пространством Америки и Юго-Восточной Азии. Но тем самым политические решения и возможность оказывать влияние на принятие политических решений изымаются у граждан и предаются органам исполнительной власти, потому что в Европе все решает исполнительная власть, а не демократически избранные легитимные представители народа. Да, да, что Вы удивляетесь, г-н Ханкель? Да, как только намечается прогресс в рамках интеграции, как, например, огромные успехи в Валютном Союзе, то тут же возникает тенденция снизу, с тем, чтобы противодействовать этому процессу. Эта тенденция все время указывает на то, что в будущем политическое принятие решений будет опять передано на более низкий уровень.

Между этими тенденциями необходим какой-то компромисс. Именно на фоне этих успехов интеграционного процесса в Европе, в рамках Маастрихтского договора, были достигнуты значительные успехи. Этот принцип был записан в договоре, была создана палата регионов с несколько ограниченными возможностями для влияния на принятие решений. Была предоставлена возможность регионам, проблемы которых обсуждаются на ежегодных собраниях и совещаниях премьер-министров стран-участниц ЕС, принимать участие в таких конференциях. Им было предоставлено право высказывать свое мнение. Это и является участием регионов в общем интеграционном процессе, которое осуществляет Европейский Союз. Спасибо за внимание.

Землюков С.В. – Спасибо, г-н Шпангер, за ваше интереснейшее выступление! Я думаю, что проблемы федерализма и централизма так же актуальны и для нашей страны. Мы многое можем сравнить и обдумать для себя.

Чернышов Ю.Г. – Слово для доклада предоставляется Сергею Валентиновичу Землюкову.

Землюков С.В.
ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ И
ОТВЕТСТВЕННОСТИ РАЗЛИЧНЫХ УРОВНЕЙ ВЛАСТИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

21 июля 2001 г. Президент Российской Федерации подписал Указ №741 «О комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления». Подобные комиссии образованы в федеральных округах и в субъектах Российской Федерации. Своим указом Президент поставил на повестку дня очень важный и актуальный вопрос о разграничении полномочий между тремя существующими уровнями публичной власти в России: уровень государственной власти Российской Федерации (федеральный), уровень государственной власти субъектов Российской Федерации (региональный), уровень местного самоуправления (муниципальный). Основа такого разграничения заложена в Конституции Российской Федерации. В Конституции указаны четыре группы предметов ведения и полномочий в зависимости от уровня публичной власти:

- полномочия, находящиеся в ведении Российской Федерации (ст. 71 Конституции);
- полномочия, относящиеся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72 Конституции);
- полномочия, относящиеся к ведению субъектов Российской Федерации (ст. 73 Конституции);
- полномочия, находящиеся в ведении местного самоуправления (ст. ст. 12, 130–132 Конституции).

Кроме Конституции разграничение предметов ведения и полномочий осуществляется Федеральным договором (ч. 3 ст. 11 Конституции), федеральными законами, договорами с разграничением предметов ведения и полномочий между органами власти Российской Федерации и органами власти субъектов Российской Федерации, постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации.

Вместе с этим в этой области в настоящее время сохраняется очень много нерешенных проблем.

В первую очередь, существует проблема разграничения полномочий, находящихся в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее

субъектов. Эти полномочия перечислены в ч.1 ст. 72 Конституции и охватывают 14 сфер совместного ведения, например: защита прав и свобод человека и гражданина; вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами; административное, семейное, земельное законодательство; кадры судебных и правоохранительных органов и т.д. Даже из этого небольшого перечня видно, насколько объемов круг полномочий, находящихся в совместном ведении. И здесь имеется очень много коллизий во взаимоотношении между центром и регионами. Они возникают прежде всего в связи с законодательным неурегулированием разграничения полномочий, отнесенных к совместному ведению. Ситуация складывалась таким образом, что сначала субъекты Российской Федерации, начиная с 1994 г., через договорной процесс закрепляли за собой полномочия, вторгаясь в сферу компетенции федеральной власти. Эта проблема решается путем приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным. В настоящее время наметилась тенденция к перераспределению полномочий от регионов к центру. Это касается, например, кадров правоохранительных и судебных органов. Так, согласно Закону РФ «О милиции», начальники управления внутренних дел в субъектах Федерации могли назначаться и освобождаться от должности только с согласия органов власти субъектов. Изменениями этого закона в 2000 г. была исключена необходимость согласования с субъектами вопроса об освобождении руководителя управления внутренних дел. В июне 2001 г. было внесено еще одно изменение, по которому и назначение руководителя УВД региона должно производиться указом Президента РФ без согласования с соответствующими органами власти. В настоящее время кандидатуры судей рассматриваются и согласовываются с региональными законодательными (представительными) органами власти. Это положение соответствует ст. 72 Конституции, которая относит кадры правоохранительных и судебных органов к совместному ведению федерации и регионов.

В Государственной Думе РФ рассматриваются внесенные Президентом РФ изменения в Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации», одним из которых предлагается исключить согласование кандидатур на должность федеральных судей с законодательными органами власти субъектов Российской Федерации.

Довольно часто федеральный законодатель принимает достаточно детализированные законы по предметам совместного ведения. При этом не остается места для последующего регулирования региональным законодательством. Хотя по предметам совместного ведения должны приниматься рамочные законы, основы законодательства, чтобы оставить для субъектов Федерации свободу законодательного регулирования. При этом мне-

ния субъектов Федерации в федеральном законодательном процессе фактически не учитываются.

Много коллизий по осуществлению полномочий возникает из-за того, что федеральный центр запаздывает с принятием законов, регулирующих соответствующие полномочия. Но и региональные законодатели не могут корректировать эти отношения, так как существует устаревшее федеральное законодательство. Это касается, например, законодательства в сфере административных правонарушений. Соответствующий кодекс принят в 1984 г. и безнадежно устарел. Попытки региональных законодателей, в том числе законодателей Алтайского края, установить, например, ответственность за незаконные операции с валютой, за нарушение правил оборота лома цветных металлов, наталкивались на противодействие федеральных органов, так как федеральный кодекс хотя и устарел, но формально действует. Таких примеров достаточно много.

Острой проблемой является передача полномочий из федерального центра в регионы без соответствующего финансового обеспечения. Это касается различных льгот и пособий, которые предусматриваются федеральными законами. Например, не в полной мере финансируются льготы для ветеранов, пособия многодетным матерям и т.д.

Существующая неясность в разграничении полномочий, находящихся в совместном ведении, порождает их длительное неисполнение, бесконтрольность и безответственность за это неисполнение.

Отсутствие четкости в разграничении полномочий, отнесенных к совместному ведению, не позволяет субъектам РФ передать часть этих полномочий на муниципальный уровень. Это относится, например, к таким государственным полномочиям, как регистрация актов гражданского состояния, осуществление отдельных нотариальных действий.

Необходимо отметить, что такая же ситуация складывается и с полномочиями органов власти субъектов РФ. В ст. 73 Конституции предусмотрен остаточный принцип определения этих полномочий – все, что находится вне пределов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения, относится к полномочиям субъектов РФ. Не вызывает сомнения, что объем и виды полномочий субъектов Федерации достаточно велики и разнообразны, и перечислить их сложно. Вместе с этим, в целях устранения коллизий между центром и субъектами РФ и более четкого распределения полномочий, финансовых ресурсов и ответственности, представляется целесообразным зафиксировать в федеральном законе открытый перечень полномочий субъектов Федерации. Представляется, что Указом Президента №741 как раз и предусмотрена инвентаризация

функций и полномочий всех уровней публичной власти в Российской Федерации.

Отсутствие четкости в разграничении полномочий между различными уровнями власти порождает ряд отрицательных последствий, среди которых следует назвать:

1. Отсутствие четко очерченного круга прав и обязанностей органов власти на всех уровнях.
2. Перегруженность центра несвойственными ему функциями.
3. Излишняя регламентация деятельности органов государственной власти субъектов РФ.
4. Наличие громоздкого аппарата управления на всех уровнях власти.
5. Вмешательство центра в компетенцию органов власти регионов и перетягивание регионами отдельных полномочий центра.
6. Несовершенство действующей модели межбюджетных отношений.

Нужно подчеркнуть, что несовершенство сферы разграничения предметов ведения и полномочий вытекает из несовершенства сложившихся в России федеративных отношений. Поэтому данный вопрос относится к числу наиболее острых проблем федеративного устройства России.

Прежде всего, остается недостаточно урегулированным концептуально важный вопрос о принципах разграничения предметов ведения и полномочий власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Существующий федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации» в основном посвящен порядку заключения договоров и соглашений о разграничении предметов ведения и полномочий. Между тем, мировая тенденция развития федеративных отношений идет по пути четкого разграничения полномочий, в том числе по предметам совместного ведения.

Прежде чем приступить к разработке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, необходимо определиться с субъектами разграничения этих полномочий. Согласно Конституции РФ, субъектами разграничения являются: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание, Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, Конституционный Суд Российской Федерации, главы субъектов Российской Федерации, представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации, муниципальные органы.

И здесь встает проблема определения компетенции каждого из перечисленных выше субъектов. Прежде чем определить компетенцию различных уровней власти, необходимо определить компетенцию субъектов, входящих в каждый уровень власти Президент, Правительство, федеральные органы исполнительной власти и т.д. И здесь перед комиссией может встать ряд проблем, касающихся взаимоотношения отдельных субъектов федеральной власти.

1. В первую очередь, нельзя обойти вниманием проблему, касающуюся распределения функций между Администрацией Президента и Правительством РФ. Администрация Президента активно занимается решением вопросов региональной политики, относя ее к своей исключительной прерогативе. Здесь, видимо, необходимо разграничить полномочия Администрации Президента, Совета Федерации и Правительства в рассматриваемой сфере деятельности.

2. Достаточно неопределенным является статус и компетенция Государственного Совета Российской Федерации. Он призван обеспечить гармоничное сочетание интересов центра и регионов. Члены Государственного Совета предлагают законодательно закрепить за Советом функции по общей координации государственной политики в сфере федеративных отношений и наделить Совет определенными контрольными функциями в отношении реализации этой государственной политики. Здесь необходимо разграничить функции Государственного Совета, Совета Федерации и Администрации Президента.

3. Серьезную заявку на проведение политики в сфере федеральных отношений имеет институт Полномочных представителей Президента. В соответствии с Указом Президента РФ №741 на Полномочных представителей Президента в федеральных органах возложена подготовка предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между различными уровнями власти в Российской Федерации. При этом необходимо отметить наметившуюся тенденцию «полпредов» не только контролировать бюджетные поступления в регионы, но и управлять ими. «Полпреды» берут на себя функции по разработке и руководству программами социально-экономического развития регионов, по ведению самостоятельной внешнеэкономической деятельности и т.д. Звучат предложения представителей «полпредов» о необходимости распределения средств федерального бюджета 2002 г. в разрезе не субъектов Федерации, а федеральных органов. Здесь явно требует решения проблема распределения функций и полномочий между Полномочными представителями Президента и перечисленными выше федеральными органами государственной власти, с

одной стороны, и органами государственной власти субъектов Федерации, с другой.

4. Процесс разграничения полномочий может повлечь реформирование федеральных органов исполнительной власти «двойного подчинения», осуществляющих свою деятельность в сфере совместного ведения. Структура и деятельность этих органов исполнительной власти должна соответствовать установленной схеме разграничения полномочий. При этом целесообразно, следуя принципу субсидиарности, передавать возможно большее количество функций на исполнение нижестоящим структурам. В целях законодательного регулирования данного процесса следует принять федеральный закон «О федеральных органах исполнительной власти» с учетом разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, а также внести изменения в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации».

5. Выработка предложений по разграничению полномочий обязательно потребует проведения ревизии полномочий, которые осуществляют в настоящее время органы власти субъектов Федерации. И здесь потребуются четко урегулировать в федеральном законодательстве статус высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации. При этом законодательные стандарты статуса органов нижестоящей, по отношению к федеральной, государственной власти должны быть едины независимо от статуса субъекта Федерации. Имеется потребность в принятии законов, регламентирующих разграничение полномочий между высшим органом исполнительной власти и иными органами исполнительной власти региона, органами исполнительной власти региона и региональными органами федеральной власти.

6. Разграничение полномочий, относящихся к совместному ведению Федерации и регионов, и полномочий, относящихся к исключительному ведению регионов, неминуемо затронет проблему «асимметричного федерализма». Проблема «асимметрии» субъектов Федерации имеет два уровня. Первый уровень касается фактического неравенства статуса субъектов, входящих в Российскую Федерацию, – это статус республик, краев и областей. Видимо, необходимо принятие конституционного закона, устраняющего неравенство субъектов и существующее нарушение ст. 5 Конституции РФ. Второй уровень касается существования так называемых «сложноустроенных» субъектов Федерации – автономных округов как самостоятельных субъектов, входящих в состав другого самостоятельного субъекта. Здесь необходимо найти законодательное решение этой проблемы без изменения существующей Конституции. Такое решение воз-

можно в рамках принятого Государственной Думой Закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации».

7. В Указе Президента № 741 предусматривается разработка и внесение предположений по договорному разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Договорной порядок разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации относится к основам конституционного строя Российской Федерации. Однако в настоящее время договорный процесс фактически прекратился. Образованная Указом Президента Российской Федерации Комиссия не собиралась с 1998 г. Указом Президента Российской Федерации № 741 эта Комиссия упраздняется. Очевидно, в ближайшее время должны произойти принципиальные изменения в договорных процессах между Федерацией и ее субъектами. Договоры должны касаться лишь объективно существующих, эксклюзивных особенностей того или иного региона. Есть основания считать, что договор как инструмент политического лоббирования обречен.

8. Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов и органами местного самоуправления затронет проблему межбюджетных отношений. Существующая модель межбюджетных отношений работает неэффективно, так как в ней не учтен принцип распределения бюджетных полномочий. Именно поэтому в процессе разграничения полномочий необходимо учитывать финансирование этих полномочий. В этом случае будет уточнена вся номенклатура государственных полномочий, реализуемых на региональном и муниципальном уровне, затраты, необходимые на исполнение этих государственных полномочий, и доходные источники, которые должны покрывать эти затраты. В связи с перераспределением полномочий на более низкий уровень – от федерального к региональному и от регионального к муниципальному – должны измениться пропорции в распределении доходов между соответствующими бюджетами.

Проведение политических, экономических и социальных реформ должно быть направлено прежде всего на обеспечение благополучия и достойной жизни населения. Эта цель требует, прежде всего, согласованных действий всех уровней публичной власти в России. Но согласованность этих действий может обеспечить только четкое разграничение предметов ведения, полномочий и ответственности каждого уровня власти.

Вопросы и выступления

Лысенко В.Н. – Сергей Валентинович, после Вашего интересного выступления я хотел бы задать такой вопрос. Закон о порядке вступления в Российскую Федерацию, об образовании нового субъекта, который только что был принят Советом Федерации (правда, президент его еще не подписал) позволяет не только принимать другие государства в состав Российской Федерации, но и укрупнять субъекты Федерации. Сейчас в Москве идет довольно большая дискуссия по поводу того, кто же кандидаты на второй вариант. Прежде всего, здесь фигурируют автономные округа, наиболее бедные и дотационные, а дальше некоторые бывшие автономные области, которые сегодня тоже еле-еле сводят концы с концами. Насколько я осведомлен, здесь сегодня также разворачивается дискуссия, поскольку есть Алтайский край и есть Республика Алтай. Я хотел бы от Вас услышать, есть ли здесь такие проблемы, или эти проблемы не касаются вашего края?

Землюков С.В. – Спасибо за интересный вопрос. Я выскажу по этому поводу лишь свое мнение. Я не думаю, что сейчас в Алтайском крае существует такая проблема. Скорее всего, если эта проблема и рассматривается, то она может рассматриваться только в Сибирском федеральном округе.

Для Алтайского края существует, как мне представляется, несколько иная проблема. Это проблема укрупнения некоторых районных образований. Когда небольшой город и район, ну, предположим, город Славгород, город Камень, имеют самостоятельную администрацию, имеют самостоятельные выборные органы, а фактически осуществляют на одной и той же территории одни и те же функции, которые приводят не к улучшению ситуации, а, наоборот, разделяют сельский район и город. Вот, например, к нам недавно поступило предложение от администрации города Славгорода. Они спрашивали, для чего им два законодательных собрания: город Славгород и Славгородский район. Они сделали нам предложение принять закон, который бы упразднил два законодательных собрания и представительные органы, но оставил бы две администрации, хотя с текущими проблемами вполне сможет справиться и одна администрация. Это привело бы к уменьшению соответствующего аппарата и, возможно, к более эффективному управлению. Такие процессы идут.

Мельников С.М. – Сергей Валентинович, как Вы рассматриваете вопрос о том, чтобы органы местного самоуправления перестали существовать в селах. То есть, когда мы беседовали с руководителями сельских

администраций, большинство из них говорило о том, что лучше было бы, если бы их назначали, а не избирали, они говорили о том, чтобы мы оставили органы управления на уровне района. Спасибо.

Землюков С.В. – Уровни существования местного самоуправления являются достаточно дискуссионными. В настоящее время у нас существует местное самоуправление на уровне города, существует местное самоуправление на уровне района и существуют внутрирайонные муниципальные образования на уровне сельских советов. Между районными и внутрирайонными муниципальными образованиями проведено в большинстве случаев разграничение собственности, доходов там, где они есть. Там, где их нет, существуют поступления из районного бюджета. Вместе с этим, есть три района: Калманский, Кытмановский и Чарышский, где существует одноуровневая система, только на уровне района.

Существует очень много предложений об определении того, на каком уровне будут существовать муниципалитеты. Опыт показывает, что лучше не определять заранее, как будет функционировать та или иная система. Пусть сами районы определятся, как им лучше, в зависимости от социально-экономического положения района, в зависимости от численности населения на соответствующих сельских территориях. В упомянутых трех районах отсутствие представительных органов, отсутствие выборов, отсутствие самой системы самоуправления сказывается хуже на решении вопросов, связанных с социальной сферой. Это мнение на сегодняшний день существует в краевом Совете народных депутатов.

Уважаемые коллеги, следующий доклад у нас касается судебно-правовой реформы. Вы знаете, что судебно-правовая реформа у нас началась с 1990-х гг., и до настоящего времени она активно продолжается, особенно в последнее время внесен целый ряд проектов. За десять лет до момента принятия Конституции 1993 г. появились первые законодательные акты судебно-правовой реформы. Нельзя сказать, что эта реформа должна идти быстро. За это время сделано достаточно много: определена компетенция судей, определена в целом судебная система Российской Федерации, принят в 1995 г. закон о прокуратуре, закон об арбитражном суде и т.д. Очень много сделано с точки зрения судебной системы, с точки зрения иных правоохранительных органов. Однако сейчас в Государственную Думу вновь вносятся законопроекты.

Сейчас перед нами выступит Михаил Александрович Краснов – он непосредственный участник начального периода реформирования, участник создания концепции судебной реформы; насколько мне известно, он и сейчас продолжает участвовать в реформировании. Пожалуйста, Михаил Александрович!

Краснов М.А. ИЗГИБЫ СУДЕБНОЙ РЕФОРМЫ

Я хочу дать одну справочку. Меня иногда обижают, что меня не упоминают в каких-либо документах. Но в данном случае я, к сожалению, не принимал никакого участия в разработке концепции судебной реформы.

А начать я хотел бы с того, чтобы оттолкнуться от нашей первой утренней сессии, от двух высказываний. От высказывания В.А. Мау о том, что судебная система важнее даже законодательства. Я считаю, что это именно так. Второе высказывание В. Ханкеля касается значения инфраструктуры. Это действительно так. Судебная система – это часть той инфраструктуры, которая была бы способна преобразить Россию в цивилизованное, нормальное, европейское государство.

1. Судебная реформа – не просто одна из реформ, необходимых России. Это – **локомотив всего российского преобразования**. Точнее, правда, было бы говорить о реформе механизмов защиты права, или реформе юстиции. То есть вести речь не только о собственно судах и судьях, но и об органах, выполняющих полицейские, надзорные функции, спецслужбах, а также о негосударственных институтах правовой помощи и защиты – адвокатуры, нотариате, третейских судах. Кстати, во многом именно так построена и Концепция судебной реформы 1991 г.

2. Но почему именно судебная реформа (или реформа юстиции) является главенствующей? Для этого нужно задать другой вопрос: что всегда было едва ли не главной чертой российской жизни? – ИСКАНИЕ ПРАВДЫ. А **правда** в нашем национальном контексте – это **справедливость**. Наша историческая драма состоит, однако, в том, что в народном сознании слова «правда» и «право» не стали синонимами. Надежда на правду коренилась не в том, что можно прибегнуть к правосудию, а в убеждении, что царь (генсек, президент и проч.) просто не знают о произволе, творимом чиновниками.

Во все времена власть в России поддерживала патерналистский образ взаимоотношений граждан (подданных) с государством. Это – одна из глубинных причин, почему в России не существует уважения к праву; не очень популярна у нас и идея законопослушания. Отсюда многие делают вывод о природном правовом нигилизме россиян. На мой взгляд, этот вывод ошибочен, как ошибочен и вывод о бесперспективности пути России к правовому государству. **Наоборот: как ни странно, но именно в России существуют благоприятные условия для реализации такой идеи.**

Дело в том, что, признавая ценность позитивного права (проще говоря, законодательства, творимого властью), доктрина правового государства тем не менее находит гораздо большую ценность в праве естественном. Как писал русский правовой мыслитель И. Ильин, «ценность, лежащая в основании естественного права, есть достойная, внутренне-самостоятельная и внешне-свободная жизнь всего множества индивидуальных духов, составляющих человечество. Такая жизнь возможна только в виде мирного и организованного равновесия, каждому одинаково обеспечивающего возможность духовно-достойной жизни и потому нарушающего это равенство лишь в сторону справедливости». По-моему, это одно из самых емких и точных определений смысла естественного правового подхода.

В России плохо приживалось и приживается законопослушание, или внешняя легальность, как раз потому, что, с одной стороны, политический режим в России всегда таков, что власть, не несущая ответственности перед обществом, ощущает себя хозяином нормативного-правового корпуса и потому не ограничена перед изданием несправедливых или идиотских законов, указов, постановлений, инструкций; а российский народ, оставаясь внешне терпеливым и молчаливо снося государственный произвол, вынужден приспособляться к таким условиям. С другой стороны, это вовсе не означает природную покорность народа. Просто уже давно народ выработал свою собственную систему оценок позитивного права, к которому, как правило, относится отрицательно или с недоверием («как обычно, нас хотят надуть») и потому фактически ведет игру с государством, на каждом шагу обманывая его. На всякий официальный акт, так или иначе затрагивающий интересы человека, россиянин имел и имеет собственное мнение, обладая даром **различать правоту и законность**. К сожалению, слишком часто и по сей день формальная законность не совпадает с правотой (как это произошло, например, с отстранением Черепкова от участия в губернаторских выборах).

Ощущение правоты и есть концентрированное выражение естественного-правового сознания российского народа. Не случайно одна из распространенных в России поговорок содержит в себе дилемму: «судить по закону или по совести». Здесь уместно вновь сослаться на Ильина: «...Развитое правосознание умеет всегда разобраться в том, где начинается и где кончается право и где возникает произвол; и, решив этот вопрос, оно всегда умеет сделать надлежащие практические выводы: где надлежит признать и повиноваться, а где надлежит противопоставить произволу и грубой силе всю мощь правомерного и до героизма последовательного непокорства».

Сближение позитивного права с естественным есть вполне реальный для России путь, который, правда, требует многих институциональных и функциональных перемен в государственном и общественном бытии. Но я с оптимизмом смотрю на перспективы правового государства в России, ибо в стране существует глубинная потребность в нем. Люди могут отрицать те или иные лозунги (ибо очень чутко улавливают фальшь, когда форма расходится с содержанием). Но это не означает отрицания самой сути категорий свободы, демократии, правового государства. Например, при недавнем социологическом опросе в иерархии демократических ценностей первое место заняло «равенство всех граждан перед законом» (54%). А ведь это – один из краеугольных камней правового государства.

3. Как ни горько это признавать, но мощный удар по ценности права в российском сознании нанесло именно последнее десятилетие. Почему? **Советская система управления** (управления – в широком смысле) держалась на командно-репрессивном принципе, обеспечиваемом безграничностью власти, ее жесткой централизацией, отсутствием частной сферы. Основным мотивом в отношениях власти-подчинения был страх во всех его проявлениях. Защитные механизмы установленного порядка были неправовыми, но довольно эффективными. **Демократическая же система управления** предполагает подчинение правовым нормам, в том числе подчинение им и самой власти (управление не через людей, а через право). Однако ликвидированный мотив страха перед репрессивной партгосмашиной не был замещен мотивом если не уважения, то поначалу хотя бы того же страха – перед действием права. А мотив этот формируется самой государственно-правовой практикой.

4. В этой лакуне мы существуем уже десять лет. И такое состояние привело и будет приводить к опаснейшим для государственности последствиям, если не провести в обозримые сроки системную **реформу всей государственно-правовой инфраструктуры**. Именно эта реформа должна быть приоритетной. И дело тут не только в том, что тогда гораздо эффективнее и справедливее бы шли все другие реформы. Дело еще и в том, что наши люди в мгновение ока оказались практически без всякой защиты. А состояние беззащитности – один из самых мощных угнетающих психику факторов.

5. За долгие годы советской власти люди привыкли к одному способу защиты – жаловаться в партийные и советские органы, реже – в прокуратуру. К судебной защите прибегали чрезвычайно редко и по очень ограниченному кругу вопросов, как правило, при нарушении трудовых прав. Таким образом, судебная защита для советского человека никогда не была сколько-нибудь значимой. С ликвидацией тоталитарного строя, естест-

венно, ушла и привычная методика защиты. О ней не стоит жалеть, поскольку она не обеспечивала справедливости, правды: удовлетворение жалобы зависело не от того, нарушен ли закон, а от массы побочных факторов, влиявших на чиновника, принимавшего решение по жалобе – от его человеческих свойств до политической целесообразности. Но сегодня эта методика представляется многим едва ли не верхом справедливости. И все потому, что правовые способы защиты в сознании граждан не превратились в столь же привычные.

Почему же значение суда осталось на том же низком уровне? Во-первых, потому, что в массовом сознании суд представляется все тем же советским учреждением, т.е. полностью зависимым «от начальства». К сожалению, нередко судебные решения дают пищу для такого вывода. Во-вторых, судебная защита гораздо более сложна с процедурной стороны. Какая-нибудь старушка в маленьком поселке понимает, как написать письмо «начальнику», но совершенно не знает, с чего ей начать, например, для судебного преследования чиновника. В-третьих, той же старушке скорее всего даже не придет в голову мысль о судебной защите, ибо весь ее жизненный опыт ассоциирует понятие «суд» с большим городом и с крупными людьми, которых то и дело показывают по телевидению (то они сидят на скамье подсудимых, то защищают свои честь и достоинство).

6. Сегодня власть вновь активно заговорила о судебной реформе. Но в таком случае следовало бы для начала точно установить, насколько реализована Концепция судебной реформы 1991 г.. В общем виде это сделала, правда, сама судебная власть. В конце 2000 г. состоялся V Всероссийский съезд судей. Главное постановление, которое он принял, называется «О ходе судебной реформы и перспективы развития судебной системы». Если коротко описать этот документ, то он сводится к тому, что судебная реформа в целом достигла главных целей: «Несмотря на трудности, а иногда и противодействие развитию судебной реформы, можно констатировать, что судебная власть состоялась и что она способна защитить права человека, интересы общества и государства».

Но так ли это? Мы у себя в Центре содействия правосудию при общественном фонде ИНДЕМ провели инвентаризацию Концепции судебной реформы. Для этого вычленили из неё 160 позиций, которые можно более или менее конкретно оценить. Выяснилось, что более или менее успешно законодательно реализованы лишь 41% положений. Разумеется, такой «бухгалтерский» подход не очень применим к оценке судебной реформы. Во-первых, положения Концепции различны по своей степени влияния на реальное состояние дел. Во-вторых, это все-таки средняя цифра по разным разделам реформы (судебная система, организация следствия, проку-

ратура, статистика, адвокатура, Минюст, уголовный и гражданский процессы и др.). Но тем не менее эта цифра помогает понять, что мы еще далеки от завершения судебной реформы.

Возникает вопрос: а что гражданам, собственно, нужно от системы юстиции? Нужны вполне понятные проявления эффективной системы защиты права. Они следующие:

1. ДОСТУПНОСТЬ ПРАВОСУДИЯ И ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ:

- территориальная близость судов к местам проживания;
- удобное для граждан время работы судов и адвокатов;
- прозрачность судебного календаря (сроков и последовательности рассмотрения дел);
- достаточное количество судей;
- недопустимость отказа в приеме исков, жалоб, заявлений от граждан по формально-техническим основаниям, возможность получить в любом суде консультацию о точном адресе суда, которому подведомственно или подсудно данное дело;
- достаточное число адвокатов, причем не только в крупных городах;
- бесплатность либо символическая плата (например, в виде гербовой бумаги) судебного обжалования решений и действий государственных органов и должностных лиц;
- возможность для обвиняемых беспрепятственно нанять защитника с соответствующей оплатой его из государственного бюджета с одновременным контролем качества защиты со стороны адвокатского сообщества.

2. ТОТАЛЬНЫЙ СУДЕБНЫЙ КОНТРОЛЬ:

- беспрепятственное обжалование гражданами в суде любых решений и действий государственных органов и должностных лиц, в том числе и законов;
- полная судебная подконтрольность действий дознавателей, следователей и прокуроров;
- невозможность ограничений конституционных прав и свобод граждан в установленных законом случаях без судебной санкции.

3. НЕЗАВИСИМОСТЬ СУДЕЙ КАК ЗАЛОГ ИХ ОБЪЕКТИВНОСТИ:

- несменяемость судей;
- пожизненное назначение судей на должность, кроме мировых судей, которые должны избираться населением на срок не менее 5 лет;
- высокая оплата судейского труда и высокий уровень социальных гарантий судей;
- лишение председателей судов административных полномочий в отношении судей;

- лишение вышестоящих судов административных полномочий в отношении судей нижестоящих судов;
- введение в состав квалификационных коллегий судей представителей юридической общественности, не являющихся государственными служащими, в т.ч. научных работников в области права, адвокатов, нотариусов, судебных репортеров и обозревателей;
- образование судебных округов и судебных участков с границами, не совпадающими с административно-территориальным делением;
- недопустимость дополнительного финансирования федеральных судов из средств региональных и местных бюджетов;
- отсутствие влияния региональных и местных властей на возможность, сроки предоставления и качество жилищных и бытовых условий жизни судей.

4. ГАРАНТИИ СОСТЯЗАТЕЛЬНОСТИ СУДЕБНОГО ПРОЦЕССА И РАВНОПРАВИА СТОРОН:

- распространение суда присяжных;
- твердые процессуальные гарантии обвиняемых и подсудимых и ответственность должностных лиц за их нарушение;
- укоренение роли прокурора в процессе лишь как одной из сторон, а не как «государева ока», надзирающего за судьями и соответственное восприятие представителей прокуратуры судьями;
- ликвидация всех остатков обвинительной функции суда.

5. ИЗМЕНЕНИЕ ОБРАЗА ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:

- главная цель полицейских органов и спецслужб – не борьба с преступностью, а защита граждан и правового порядка от незаконных посягательств;
- полицейские органы и спецслужбы являются не карательными, а защитными (фактически это – те же службы спасения, только в особой сфере);
- существование между разными полицейскими ведомствами, спецслужбами четкого и законодательно определенного разделения труда (функций и полномочий), причем и в «вертикальном» разрезе (например, необходимо выделить зону полицейской ответственности для субъектов РФ и для муниципального уровня);
- унификация материально-технического обеспечения и социальных гарантий различных полицейских ведомств и спецслужб;
- законодательное регламентирование использования спецподразделений;
- демилитаризация полицейской службы;

- четкое законодательное определение функций и предназначения полицейских служб и спецслужб, обеспечивающих национальную безопасность в узком смысле этого слова;
- понимание сотрудниками полицейских служб и спецслужб бессмысленности их деятельности по выявлению преступлений без законности сбора и закрепления доказательств вины.

6. ИЗМЕНЕНИЕ ПРАВОВОГО СОЗНАНИЯ СУДЕЙСКОГО КОРПУСА:

- понимание судей, что он творит правосудие, т.е. справедливость, а не помогает тем или иным государственным органам;
- понимание судей, что при рассмотрении дела он не является ступенью в иерархической системе, т.е. творит судебную власть не как подчиненный председателя суда или вышестоящего суда;
- понимание судей, что он является «последней» инстанцией в процессе защиты права, даже если его решение может быть обжаловано в апелляционном или кассационном порядке;
- применение в судебном процессе норм законов с позиций конституционных принципов и норм международного права (права человека – высшая цель, равенство всех форм собственности, равенство прав вне зависимости от имущественного, должностного, социального положения, национальности и вероисповедания и т.п.).

Несмотря на то, что некоторые проявления названных приоритетов вроде бы существуют (кстати, здесь огромную роль сыграл Конституционный Суд РФ), мы не можем сказать, что Россия обрела современную справедливую и эффективную систему юстиции.

Возможно, судебному начальству и кажется, что остается только совершенствовать судебную систему. Но нам, гражданам, важны не сами законы, а ощущение твердой правовой защищенности. Однако этого-то и нет. А главное – общество не может целиком довериться государству, желающему довести до конца судебную реформу. В конце концов, можно и целиком реализовать какие-то институциональные и функциональные положения Концепции (кстати, Президент РФ В. Путин призвал действовать именно в ее рамках). Но получим ли мы даже после этого нормальную систему юстиции? Есть большие сомнения. **Сомнения, основанные на двух опасениях.**

7. **Во-первых**, будет ли в новых законах сохранен сам дух Концепции. Один из примеров – законопроекты по поводу изменений в статусе судей. Понятно недовольствие общества полной закрытостью судебного корпуса причем на фоне многочисленных жалоб на незтичное поведение судей, на предвзятость, на коррупционность части судей. Но, желая что-

то исправить сегодня, мы рискуем подорвать основополагающий принцип судебной власти – независимость судей и подчинение их только закону.

Последние законопроекты, с одной стороны, предусматривают совершенно необходимые нововведения – включение в состав квалификационных коллегий не только судей, но и представителей юридической общности (странно, правда, почему только юридической, ведь моральную оценку тем или иным действиям судьи могут дать и не юристы); введение прозрачного (гласного) порядка замещения вакантных судейских должностей; предоставление судьям права на повышение квалификации; ликвидация необходимости запрашивать мнение законодательного органа субъекта Федерации при назначении на должность федерального судьи; введение оснований и порядка привлечения судей к дисциплинарной и уголовной ответственности. С другой стороны, выстраивается модель, при которой судьи окажутся в зависимости от председателей судов, а последние – от президентской власти. Судите сами. Предусматривается порядок, при котором Президент РФ представляет Совету Федерации не только кандидатуры членов Верховного и Высшего арбитражного судов, как и предусмотрено Конституцией, но и председателей (зампредов) этих судов. Он же будет назначать председателей и зампредов всех нижестоящих федеральных судов. Причем на ограниченный срок – от шести до четырех лет.

Нельзя не заметить и такого явного отступления от одного из принципов нормального правосудия, как недопустимость для суда самому возбуждать уголовные дела. Но именно это предусмотрено законопроектом в отношении своих собратьев по корпорации – судей (любопытно, что совершенно иной порядок привлечения к уголовной ответственности предусмотрен в отношении конституционных судей).

Дело тут даже не в том, что некоторые нововведения противоречат Конституции РФ. Например, она исчерпывающе перечисляет полномочия Президента, а закон добавит новые. Дело в самой сути. Ведь руководители судов будут зависеть от Президента (по жизни – от соответствующих сотрудников президентской администрации), а рядовые судьи – от судейского начальства. Что нам, гражданам, до этого? Да то, что будет потеряна одна из гарантий объективного рассмотрения дел и тогда, скажем, фермер не сможет взыскать с государственной энергетической компании в полном объеме возмещение убытков за яйца, протухшие в инкубаторе из-за отключения электричества, а журналиста, вскрывшего факт коррупции, осудят за оскорбление.

8. Опасение второе. Какие бы реформы ни проводились в этой сфере, но, в конечном счете, решающим оказывается правосознание судьи. Вряд ли человек будет радоваться новым УПК и ГПК, другим законам, если

ему попадется судья, считающий, например, что «у нас просто так органы дело не возбуждают», и потому толкующий сомнения не в пользу обвиняемого, не желающий выносить оправдательный приговор. Или если судья считает, что в споре между государством и частником, даже если последний прав, все равно надо блюсти государственный интерес. Или взвешивающий, какая сторона более могущественна; или испытывающий священный трепет перед высоким начальственным лицом; или присуждающий газете, которая оклеветала человека, смехотворный штраф (а ведь достаточно было бы разорить одну газету, чтобы другие перепроверяли журналистские материалы). Характерны в этом смысле и многие судебные решения по делам о политическом экстремизме, когда распространение фашистских идей приравнивается к коммерческой деятельности. Другими словами, если это правосознание не основано на тех ценностях, которые заложены в Конституции, смысл судебной защиты теряется.

Мы сможем ощутить всю пользу от судебной власти и довериться ей как последней нашей надежде, мы сможем воспитать наш собственный государственный аппарат лишь в том случае, если, помимо принятия необходимых институциональных и финансовых мер, наши судьи и общество поймут особость суда и, в частности:

- что судья – не госчиновник (не случайно он относится к должностным лицам категории «А», а в Конституции речь идет не о независимости суда, а о независимости судей и подчинении их только закону, а не вышестоящему начальству);

- что суд творит правосудие вместе с гражданами (суды присяжных), т.е. участие граждан в этом виде государственной деятельности не факультативное, как в других сферах, а обязательное;

- что судья – не обычный правоприменитель, а живое воплощение права. Правосудие не есть функция государственного принуждения, оно – открытый поиск истины. Причем суду, в отличие от других институтов, не требуется руководствоваться государственными интересами. Он руководствуется только буквой и духом Конституции и закона. Этим судебная деятельность также принципиально отличается от всех видов государственной деятельности;

- что только в суде гражданин может спорить с государством на равных. И внедрение этой идеи способно изменить в корне гражданское мировоззрение.

Тут очень многое **зависит от определенности в ценностной ориентации** самой нашей государственности. А сегодня этой определенности не чувствуется.

Вопросы и выступления

Герасимов А.С. – Сегодня утром мы услышали от представителя наших промышленников, что, в принципе, любого из них совершенно спокойно можно сажать. Сегодня утром мы также услышали, что приблизительно 30% нашего населения связано с бизнесом – со средним, с малым. Мы также услышали, что у нас существует масса совершенно дурацких законов, которые не позволяют работать, не нарушая никаких правил. Может быть, нашей власти просто выгодно, чтобы все были на крючке и, таким образом, легче было бы руководить и управлять?

Краснов М.А. – Я попробую ответить. Вообще говоря, я не сторонник «теории заговора». Не надо сакрализировать власть и демонизировать ее. Я Вас уверяю, это обычные люди, быть может, оказавшиеся в несколько иных условиях. Даже если кому-то было бы выгодно, просто нет достаточных ресурсов, чтобы обеспечить эту выгоду. Так получается, к сожалению.

Андреев С.В. – У меня такой вопрос. Оценив судебную реформу, Вы сказали, что она не приведет к улучшению судебной системы, а приведет к еще более худшим последствиям, чем они есть. Я понимаю, что, наверное, эти высказывания Вы донесли до разработчиков судебной реформы. Мне хотелось бы услышать от Вас, какова была их реакция. Есть ли понимание того, что существуют те опасения, о которых Вы говорили.

Краснов М.А. – Во-первых, здесь есть одна неточность, и я хотел бы быть правильно понятым. Это не Ваша вина, это, скорее, беда того, как все преподносится. Внесение этих законопроектов это не сама судебная реформа, это ее продолжение. Как правильно заметил Сергей Валентинович, она началась после принятия концепции. Был и закон о статусе судей новый, и масса других законов. Это первое. Судебная реформа не ограничивается одним пакетом законов, не ограничивается даже принятием Уголовно-процессуального кодекса. Она еще будет идти. Я не сказал, что она приведет к совершенно другим вещам. Я говорил, что изменение конкретного закона о статусе судей может иметь негативные последствия в виде усиления зависимости судей от административного аппарата, а не вообще всей судебной реформы. Судебная реформа нужна, и нужна в той идеологии, в которой она написана.

Что касается того, донесли или не донесли. Да, донесли Дмитрию Николаевичу Козаку. Ему передан доклад об инвентаризации концепции судебной реформы, но я бы не называл его отцом судебной реформы. Отцов судебной реформы мы как раз привлекли к написанию этого доклада.

Власть обо всех недостатках знает, мы ей об этом сказали. Ну а как реагирует ...

Рыжков В.А. – Я бы хотел добавить, что когда Государственная Дума принимала этот пакет в первом чтении, в том числе и закон об изменении статуса судей и закон об адвокатуре, то как раз для ряда фракций принципиальным условием было не ухудшение статуса судей и не ухудшение независимости адвокатуры. Поэтому те вопросы, о которых говорил Михаил Александрович, будут рассматриваться нами во втором чтении, и, конечно, демократическая часть Думы постарается сделать все, чтобы не произошло ухудшение статуса судей и адвокатов по сравнению с тем статусом, который был ранее.

Емешин К.Н. – Сергей Валентинович Землюков начал говорить о той проблеме, на которой я хотел бы остановиться. На предыдущих конференциях мы также обсуждали проблемы федеративных отношений. Все это и у Владимира Александровича в книге расписано, поэтому я не буду повторяться. Я хочу обратить внимание на один элемент, касающийся понятия «субъект Федерации».¹⁷

Землюков С.В. – Спасибо за Вашу интересную оценку. Уважаемые коллеги, мы рассмотрели все вопросы, которые выносились на второе заседание. Если у кого-то остались вопросы или комментарии, то мы рассмотрим их завтра. Слово для завершения заседания предоставляется Юрию Георгиевичу Чернышову.

Чернышов Ю.Г. – Я хотел бы очень коротко подвести итоги дня. Фактически мы находимся в этом зале 9 часов. Если посмотреть список регистрации, то в зале присутствовало более 100 человек, из них более 30-ти – доктора и кандидаты наук. Мы прослушали 7 докладов, в прениях выступило более 20-ти участников. Возможно, выступающих было бы еще больше, если бы у нас было больше времени. Но сегодня нам пора завершать работу, и в этой связи я хотел бы напомнить: все, кто имеет желание содержательно высказаться по затрагиваемым проблемам, могут сдать в оргкомитет тезисы для опубликования. Кроме того, мы постараемся завтра оставить побольше времени для заключительной дискуссии.

Завтра мы будем работать половину дня. Разговор о партиях обещает быть очень интересным. У меня такое ощущение, что завтра все будет еще более ярко, динамично и насыщенно. Мы постараемся, чтобы доклады были компактнее, а дискуссия – еще более оживленной. Спасибо всем за работу!

¹⁷ Развернутый текст выступления К.Н. Емешина на эту тему см. в разделе «Тезисы». – *Прим. отв. редактора.*