

# НА ПУТИ К КОНФЕДЕРАЦИИ

Некоторое время назад в Москве состоялось заседание Совета Федерации СССР. В его работе принял участие Президент Азербайджанской ССР А. Н. Муталибов. Корреспондент Азербайджанской ССР встретился с Президентом республики и попросил рассказать о проблемах и вопросах, обсуждавшихся на Совете.

— Хотел бы отметить чрезвычайно важный характер нынешнего заседания. И прежде всего потому, что речь на нем в основном шла о судьбе страны, о самом, пожалуй, злободневном на сегодняшний день вопросе — будущем советской федерации. Противоречия между центром и республиками, между самими республиками, остро проявившиеся еще в начале перестройки, на нынешнем этапе стали принимать все более разрушительный, недопустимый характер.

Сама логика общественно-го развития, процессов демократизации подвела нас к порогу радикального пересмотра сложившихся союзных и межреспубликанских отношений.

Как известно, в действующем и по сей день Союзном договоре 1922 года федерализм был признан единственно приемлемой для многонациональной страны формой государственного устройства, позволяющей сочетать централизм с определенной степенью самостоятельности республик. Не ввязываясь в бытующие сегодня в научных и политических кругах споры о правомерности и справедливости указанного исторического акта, хотел бы сразу же подчеркнуть свою точку зрения по этому вопросу.

Учреждение федеративного государства в 1922 году имело, безусловно, огромное прогрессивное для своего времени значение. Пришедшее на смену царской полуфеодалной Российской державе более демократическое государственное устройство открыло широкие возможности для национального возрождения, консолидации десятков народов и национальностей, формирования социально справедливых взаимоотношений. При этом необходимо иметь в виду, что слишком не развиты еще в политическом отношении были тогдашние субъекты федерации и необходимость в большей степени централизации определялась тяжелым историческим бременем.

Безусловно и то, что создание Союза ССР в 1922 году было логическим следствием осуществления интере-

сов объединившихся в нем союзных республик. Иначе невозможно было отстоять и укрепить Советскую власть, восстановить разрушенную войной экономику, обеспечить безопасность и оборону. Угрозы, создаваемые враждебным окружением, были очевидны, но притягательность Союза ССР объяснялась и его демократической организацией.

Другое дело, что в 30-е годы произошел перекосяк в сторону бюрократически централистских методов и проявлений унитаризма.

Между тем за 72-летний период советской истории в нашем обществе произошли гигантские изменения, и прошедшие пять лет революционной перестройки позволили воплотить их в широкомасштабных реформах, осуществляемых в политической, социальной, духовной и экономической сферах. Возникло понимание необходимости привести в соответствие союзное устройство нашего государства с логикой самого политического прогресса, бурным ростом национального самосознания народов. Понимание того, что Союз не может существовать отдельно от республик, что именно республики составляют этот Союз и, стало быть, он полностью должен отвечать их интересам и потребностям. И эта истина должна стать фундаментом новых союзных отношений.

Поэтому на заседании Совета Федерации было принято решение сосредоточить свои усилия на выработке нового Договора о Союзе суверенных государств, не откладывая это на неопределенное будущее.

— В чем состояла суть Вашей позиции, как Президента Азербайджана?

— Убежден, что ни одна республика не способна, как говорится, «сходу» и в полном объеме обеспечить автономное развитие. Разрыв, распад сложившихся на протяжении длительного исторического времени интеграционных отношений между республиками, краями и областями страны чреват для народного хозяйства катастрофическими последствиями.

Я твердо считаю, что на рубеже XX и XXI веков, когда в мире активно идут столь стремительные интеграционные процессы, когда мировое сообщество государств все больше и больше напоминает гигантский сообщающийся сосуд, архаичный, заскорузлый сепаратизм был бы губительным не только для нас, но и имел бы тяжелые последствия для остального мира. Об этом и других острых моментах я сказал со всей прямотой. Нам необходимо, наконец, понять, что мир сегодня во многом стал един, и прежде всего благодаря все более развивающимся экономическим связям, набирающему силу товарообмену между различными странами и уже на их основе крепнущему культурному сотрудничеству и расширяющимся политическим контактам. Наша же страна позже подавляющего большинства других государств вступает на путь подлинной мировой экономической интеграции. Поэтому, отбросив все былые обиды и эмоции, надо подумать, что на сегодня разумнее: разорвать все нарастающие десятилетиями экономические связи, отказаться от громадного опыта совместной жизни, отвернуться друг от друга и пуститься плыть в одиночку в бушующий океан мирового рынка или сделать это всем вместе. Я уже не говорю о политических аспектах проблемы, о достигнутом огромным трудом балансе сил в Европе, о военном равновесии и стремлении практически всех государств к гарантиям коллективной безопасности.

Есть и другая, не менее существенная сторона этой реальности. А именно: ныне существующие формы государственности нашего Союза изжили себя. Наши республики и в политическом, и в социальном, и в духовном смысле давно выросли из «смирительной рубашки» унитаризма. Не могут они, наверно, дальше жить и в «коротких штанишках» федерализма. Тем более, что к нему в значительной мере подорвано доверие наших народов. Для Азербайджана, например, республики, являющейся одним из инициаторов<sup>7</sup> основателей Союза, эта проблема в значительной мере осложнена тем, что, находясь

в Союзе, она первая подверглась неприкрытой политической и вооруженной агрессии не из-за внешних рубежей, а с тыла, со стороны соседа по географическому положению и по членству в Союзе.

Испытав в течение двух с половиной лет все ужасы настоящей войны, народ нашей республики справедливо стал сомневаться не только в прочности союзной федерации, но и в ее способности защитить суверенитет, честь и достоинство одного из своих равноправных членов. Об этом я откровенно заявил на Совете.

По моему твердому убеждению, гармонизация сложившихся интеграционных связей возможна лишь в условиях конфедеративного устройства государства. Это означает, что все союзные республики добровольно, на равноправных началах заключают договор, по которому, оставаясь полностью суверенными, они создают такие союзные органы из своих представителей, которым будет доверено по поручению республики осуществлять меры по обеспечению коллективной безопасности, развитию межреспубликанских инфраструктур, созданию внутрисоюзного свободного рынка, осуществлению внешней политики, отвечающей интересам всех членов Союза. Причем эти меры должны осуществляться в пределах определенных республиками полномочий.

Я твердо, ясно и недвусмысленно высказался именно за такую форму конфедерации. При этом посчитал принципиально важным подчеркнуть, что, на наш взгляд, неприемлемой является идея возможности установления разнородных уровней вхождения в состав СССР, когда одни республики обладали бы большим объемом прав и полномочий, чем другие. Это фактически означало бы дискриминацию по отношению к одним союзным республикам со стороны Союза в целом и неравенство в отношениях между союзными республиками.

— Каким, с Вашей точки зрения, должен быть новый Союзный договор?

— Разумеется, договор создается не на пустом месте. Верховным Советом СССР в последнее время принят пакет законов, которыми решаются многие вопросы, о которых пойдет речь в Союзном договоре. Это законы о разграничении полномочий

между Союзом ССР и субъектами федерации, об экономических отношениях между ними, о порядке выхода из СССР, о языках народов СССР, гражданстве СССР и др. Отнюдь не принимая значения законодательной работы, проделанной Верховным Советом СССР, нельзя вместе с тем не сказать о следующем. Союзный договор было бы крайне трудно создавать путем сведения воедино текстов различных законов, не утратив целостности, внутренней согласованности и последовательности положений и разделов документа. Существенно и другое: надо посмотреть, как восприняты и насколько эффективно действуют новые законы, что в них работает, а что оказалось «нежизнеспособным». И наконец, пожалуй, самое важное — Союзный договор не может быть разработан и спущен «сверху», он должен быть творением самих республик. Об этом мы и заявили на заседании Совета и внесли соответствующие конкретные предложения: создать комиссии по разработке проекта договора в каждой республике и их предложения внести на рассмотрение общесоюзной комиссии, члены которой — полномочные представители союзных республик, должны будут принять решение на основе консенсуса.

Убежден, что если искать общий знаменатель нововведений в разработке Союзного договора, то им должен быть принцип: не Союз «дарует» права республикам и, следовательно, может эти права по своему усмотрению суживать и ограничивать, а республики договариваются о том, какие полномочия передать Союзу. Эти полномочия Союз должен быть вправе пересматривать или переступать. Но здесь возникает один из важнейших вопросов Союзного договора, составляющих его основную коллизию, — о приоритете общесоюзных или республиканских законов.

Как решить этот вопрос цивилизованным путем? Для этого, на мой взгляд, необходимо четко и скрупулезно разделить компетенцию Союза и республик. Причем обязательно видеть три уровня отношений: исключительная компетенция республик, образующая основную массу дел; исключительная компетенция Союза ССР, в которую надлежит включить только то, что передадут центру

союзные республики: совместная компетенция, где каждый вопрос должен решаться по взаимному соглашению. Причем для решения последнего рода вопросов должен быть определен правовой механизм разрешения споров между Союзом и республиками.

Далее. Видимо, в союзном договоре следует не ограничиваться провозглашением самого принципа суверенитета, а продумать необходимые нормы, процедуры, структуры, определяющие механизм его действия. Особого внимания заслуживает экономическая основа суверенитета. Республика не сможет решать вопросы своего развития, если она не получит возможности в полной мере владеть, пользоваться и распоряжаться своим национальным богатством, регулировать экономическое и социальное развитие на своей территории. Более того, я считаю, что многие суверенные права республик, которые и раньше фиксировались в конституциях, должны быть не просто повторены, но и развиты. Скажем, право на заключение международных договоров и соглашений по вопросам, представляющим интерес для республики. Такая практика на сегодняшний день, как известно, имеется у земель ФРГ и у Квебека в Канаде. Союзным республикам можно было бы самостоятельно решать вопрос о том, в каких формах они будут осуществлять право на представительство в иностранных государствах.

Обширным мне видится перечень вопросов, которые относятся к совместному ведению республик и Союза. Совместное ведение, с моей точки зрения, означало бы, что Союз, как правило, устанавливает общие принципы решения тех или иных вопросов, главным образом путем принятия основ законодательства, а конкретизация и развитие этих принципов — дело республик. Между тем анализ нынешней правовой ситуации в стране показывает, что мы еще не преодолели комплекс централизма. До сих пор на союзном уровне принимаются не только основы, но и законы, место которых в республиканских правовых системах.

Думаю, что для будущей прочности обновленной федерации новый Союзный договор должен войти составной частью во вновь принимаемую Конституцию, все нормы которой должны быть нормами прямого действия, надежно гарантирующими права всех субъектов конфедерации.

(Азербайджан).